

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES DOMMAGES DE GUERRE AGRICOLES

LA LOI DU 17 AVRIL 1919

LE RÉGIME DES AVANCES

THÈSE POUR LE DOCTORAT
ès-sciences politiques et économiques

Présentée et soutenue le Mardi 7 Juin 1921 à 14 heures

PAR

Eugène Jean MOTTINI

Président : M. LARNAUDE, professeur, doyen de la faculté

Suffragants : { **MM. PIÉDELIÈVRE, professeur,**
JACQUELIN, professeur.

1921

IMP. — **LEBLANC & DURANT**
204, rue Solférino
LILLE

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES DOMMAGES DE GUERRE AGRICOLES

LA LOI DU 17 AVRIL 1919

LE RÉGIME DES AVANCES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

ès-sciences politiques et économiques

Présentée et soutenue le Mardi 7 Juin 1921 à 14 heures

PAR

Eugène Jean MOTTINI



Président : M. LARNAUDE, professeur, doyen de la faculté

Suffragants : { MM. PIÉDELIEVRE, professeur,
JACQUELIN, professeur.

1921

IMP. — LEBLANC & DURANT
204, rue Solférino
LILLE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

PRÉFACE

La question des dommages de guerre présente une importance considérable tant au point de vue juridique, qu'au point de vue économique.

Au point de vue juridique, la reconnaissance du droit à la réparation des dommages causés par les faits de la guerre proclamée par la loi de finances du 26 décembre 1914, et confirmée, sanctionnée définitivement dans la loi du 17 avril 1919, constitue un des événements les plus considérables de l'histoire de l'évolution du droit public.

Jusqu'ici les législations de tous les pays admettaient l'irresponsabilité de l'Etat en ce qui concerne les dommages de guerre.

Dès la fin du XVIII^e siècle, toutefois, on reconnut que la collectivité devait accorder aux populations éprouvées par la guerre des secours suffisants : allocations gracieuses et arbitraires, distribuées par l'Administration.

La législation révolutionnaire (1), éprise d'idées généreuses, avait solennellement promis, avec cette grandiloquence qui lui était chère, la réparation des dommages que les conflits belliqueux avaient causés à une partie de la population. Mais pas plus que le Gouvernement

(1) A. Henry : *La Révolution et la Réparation des dommages de guerre*. (Publication du Comité National d'Action pour la réparation intégrale des dommages de guerre).

de la Défense Nationale qui au lendemain du traité de Versailles avait longuement discuté la question — la Révolution française n'avait suivi ses propres principes. C'est que le Gouvernement de 1793 aussi bien que l'Assemblée nationale de 1871 hésitaient devant les charges financières qu'une semblable responsabilité — établie pourtant dans la loi des 14-16 août 1793 — eût imposées à l'Etat. Les sinistrés de 1870 se virent allouer des secours qui s'élevèrent à 30 % des pertes qu'ils avaient subies.

Aujourd'hui le même motif qui avait retenu l'Assemblée nationale, eût commandé — et plus fortement encore — en raison de l'immensité des ruines — au Parlement de s'abstenir. Mais il ne le pouvait pas : des faits nouveaux s'étaient produits. En effet, la vieille théorie de l'irresponsabilité de l'Etat avait été, au cours de la dernière partie du XIX^e siècle, battue en brèche à plusieurs reprises et par le législateur et par la jurisprudence qui suivirent le courant nouveau de la doctrine.

De même que dans la marche normale d'une industrie, des accidents se produisent qui, n'étant cependant imputables à personne, — sinon à ce hasard que l'on a qualifié de risque professionnel — doivent néanmoins donner droit à une indemnité. Responsabilité qui fut établie par la loi du 9 avril 1898. De même, a-t-on dit, l'Etat commet au préjudice des particuliers, à l'occasion des actes qu'il doit accomplir, des dommages inévitables, qui sont, pour ainsi dire, la condition même de l'exercice de sa double fonction de protection des droits individuels et de gestion des intérêts collectifs ; il est équitable qu'il assure, au nom de la collectivité, bénéficiaire de son activité et qu'il représente, la réparation des dommages que l'exercice même de cette activité a causés. Responsabilité qui naît, ajoute-t-on, d'un risque social.

Et cette théorie du risque social conduisit en jurisprudence à reconnaître, de plus en plus, la responsabilité

de l'Etat pour les dommages causés par ses actes de gestion des services publics et par ses actes de puissance publique.

La loi du 8 juin 1895 sur la revision des procès criminels et correctionnels et les indemnités aux victimes d'erreurs judiciaires, la loi du 16 avril 1914 sur la responsabilité des communes et aujourd'hui la loi du 17 avril 1919 sont autant d'applications du principe nouveau.

Aussi bien n'y eût-il aucune opposition, au Parlement, sur le principe même de la responsabilité de l'Etat pour dommages causés par les faits de guerre. Les divergences apparurent, au contraire, lorsqu'il s'agit de préciser les modalités du droit né de cette responsabilité ; et ce sont ces divergences qui expliquent que la loi ne fut votée qu'après plusieurs années de discussions. D'un côté, le Sénat, aux idées conservatrices, prétendait que le sinistré avait un droit individuel à obtenir l'indemnité de réparation, dont il eût pu faire, ensuite, ce que bon lui semblait ; de l'autre, la Chambre des députés, aux idées avancées, et favorable aux théories juridiques nouvelles, soutenait que l'indemnité ne devait entrer dans le patrimoine du sinistré que grevée d'une affectation à la reconstitution sur place d'un bien identique ou ayant une valeur économique équivalente au bien détruit. Le Sénat disait : « Nous réparons, ou plutôt nous indemnisons, parce que le sinistré a un droit personnel à être indemnisé ». La Chambre disait : « Nous indemnisons, ou plus exactement nous réparons, parce qu'il importe, à la vie économique de la nation entière, que les régions hier prospères, où la guerre s'est déroulée, revivent. Nous réparons au nom du droit social ».(1).

(1) Pour la thèse du droit individuel : René Jacquelin : *Le Droit social et la Réparation des dommages en régions envahies*.

Pour la thèse du droit social : Exposé des motifs du projet de loi du 11 mai 1915. (J. O. Doc. parlementaires 1915. Chambre, p. 404).

La thèse du Sénat conduisait à indemniser les sinistrés suivant la valeur du bien détruit, au moment où le dommage s'était produit. La thèse de la Chambre aboutissait à donner aux sinistrés une indemnité correspondant à la somme nécessaire à la reconstitution du bien disparu, à l'époque où celle-ci serait effectuée. Or la guerre a eu pour conséquence d'augmenter très fortement le coût de la vie — la théorie du Sénat eût conduit à une réparation insuffisante, l'application de la théorie de la Chambre eût conduit, parfois, à des rigueurs regrettables. C'est pourquoi l'accord se fit.

La loi accorde à tous les sinistrés le droit à la réparation du dommage suivant l'évaluation au jour où il s'est produit ; c'est ce qu'on appelle la perte subie. Mais elle confère à ceux qui s'engagent à « remployer », c'est-à-dire à reconstituer, sous certaines conditions, les biens détruits ou des biens analogues, le droit à la différence entre la valeur des biens détruits en 1914 et le coût de création ou d'acquisition de biens identiques au moment du remploi. Différence que le législateur a appelée « frais supplémentaires ».

En un mot, la loi française a admis le principe du remploi facultatif qu'il a entouré de tels avantages que la plupart des sinistrés n'hésiteront pas à en profiter.

Nous trouvons dans la loi belge du 10 mai 1919, — qui s'est particulièrement inspirée de la législation française et surtout de ses travaux préparatoires — un système différent. Le remploi n'est ni obligatoire, ni facultatif, mais il peut être imposé et il doit être déclaré ou demandé. Le Tribunal des dommages, à l'unanimité de ses membres, décide s'il est de l'intérêt économique de la commune ou de la région que le remploi soit rendu obligatoire, et alors il en fait la condition de l'octroi de toute indemnité. Un sinistré qui sur une décision de ce genre voudrait se soustraire au remploi, n'a droit à aucune indemnité, pas même à la perte subie. C'est que la législation belge a donné au droit à la réparation des

dommages ce caractère social que le législateur français n'a admis qu'en partie.

Dans ses lignes générales, l'expérience française n'a pas été défavorable ; puisque les dernières nouvelles du récent recensement nous apprennent que presque toute la population d'avant-guerre est rentrée dans les régions dévastées, et sans doute a repris les exploitations qu'elle dirigeait avant 1914, d'autant que les provinces libérées ne sont certes pas si attrayantes qu'un autre motif ait pu la rappeler.

La question a une importance considérable au point de vue économique. Ce sont dix départements français qui ont été atteints, parmi les plus riches et les plus prospères. La guerre a détruit les biens de tous les particuliers, les usines qui nourrissaient des populations entières, les entreprises commerciales d'une particulière activité, et les exploitations agricoles qui constituaient et pour la région et pour le reste de la France un des facteurs les plus considérables de la richesse régionale et nationale. En effet — et nous laissons la parole à un géographe (1) — « nos meilleures terres à froment, disait-il, avant la guerre, sont en première ligne celles de « Flandre, de l'Artois, de la Picardie et de l'Ile-de-France. Le département du Nord où la culture est « vraiment savante et rationnelle donne des rendements « de 25 à 26 hectolitres à l'hectare, tandis qu'en moyenne « les cultivateurs français n'atteignent qu'une valeur de « 18 hectolitres. Il en est de même des autres céréales. « Les territoires à betteraves à sucre, ajoute M. Dubois, « sont surtout importants dans nos provinces de Flandre, d'Artois, de Picardie... sol riche et bien soigné, « pluies abondantes, toutes les conditions de prospérité « s'y trouvent réunies. Sur 150.000.000 de quintaux « métriques récoltés dans une bonne année moyenne et

(1) Dubois Marcel - Précis de Géographie Econ. p. 18 etc.

« valant environ 350.000.000, les deux départements
« français qui ont la part prépondérante sont l'Aisne
« et le Nord.

« La Flandre, l'Artois et la Picardie produisent les
« meilleurs lins.

« Les houblonnières de Flandre sont parmi les meilleures.

« Les prairies artificielles sont particulièrement riches dans la France du Nord, la Flandre et l'Artois.

« La Flandre est avec la Normandie et la Bretagne une des seules régions ayant encore des races bovines vraiment pures et caractérisées. »

Et l'on sait la richesse du bétail qu'engraissait notamment les pâturages de la Flandre française.

Riches au point de vue agricole proprement dit, les terres aujourd'hui dévastées fournissaient la plus grande partie de leurs matières premières aux principales industries régionales. Les meuneries de Lille, de Douai et d'Arras, les raffineries de sucre du Nord, du Pas-de-Calais, de l'Aisne et de la Seine-et-Oise, les distilleries d'alcool du Nord, du Pas-de-Calais, de l'Aisne et de la Somme (qui tiennent la tête de tous les départements pour la production de l'alcool), les grandes brasseries et malteries de Dunkerque, de Lille, de Cambrai et de Nancy avaient à pied d'œuvre le froment, les betteraves, la fécule ou le houblon nécessaires à leur production.

Aujourd'hui tout cela est détruit, richesse naturelle, richesse acquise par de longues années d'améliorations savantes, tout a disparu.

Dans ces conditions on comprend l'intérêt régional et national que présente une réparation rapide et complète des dommages agricoles ; réparation dont l'urgence se fait encore plus sentir, que pour la réparation des dommages industriels eux-mêmes, puisque si la guerre et l'occupation des régions sinistrées ont amené, dans le reste de la France, la création de nombreuses usines

analogues à celles qui ont été détruites, et qui suppléent à leur manque de production, les terres cultivables sont, au contraire, limitées en superficie et en production, et sans les récoltes de blé du Nord, la France est tributaire de l'Etranger, pour le grand dommage de ses finances.

Quelles ont été les mesures prises pour la restauration agricole des départements occupés ? Quels sont les droits des agriculteurs sinistrés ? Telles sont les questions que nous allons examiner ici.

Dans une première partie nous étudierons la loi du 17 avril 1919, dans ses lignes générales et ses dispositions les plus importantes.

Dans une deuxième partie nous envisagerons le régime des avances, tel qu'il résulte des circulaires qui sont ou ont été en vigueur.

L'importance même de la question des dommages agricoles, et la circonstance que la loi et la plupart des circulaires instituant des avances ont pour but la réparation de tous les dommages industriels, commerciaux, ou agricoles sans distinction, nous obligeront à des observations générales qui dépasseront parfois le cadre de notre sujet.

PREMIÈRE PARTIE

Après avoir proclamé « l'égalité et la solidarité de tous les Français devant les charges de la guerre » (art. 1^{er}), la loi du 17 avril 1919 sur les dommages causés par les faits de la guerre, dispose que :

« les dommages certains, matériels et directs causés en France ou en Algérie aux biens immobiliers ou mobiliers par les faits de la guerre ouvrent droit à la réparation intégrale instituée par l'art. 12 de la loi du 26 décembre 1914, sans préjudice du droit pour l'Etat français, d'en réclamer le paiement à l'ennemi... » (art. 2, 1^{er} alinéa). L'Etat se substitue au véritable débiteur.

Cet article énumère les conditions que doit présenter un dommage pour donner droit à une indemnité. Nous allons les examiner brièvement.

1° Le dommage doit être certain, c'est-à-dire qu'il doit exister indubitablement, et qu'on doit pouvoir le prouver. Il faut noter, par ailleurs, qu'en raison même de la difficulté et le plus souvent de l'impossibilité dans laquelle se trouveraient la plupart des sinistrés de fournir les moyens de preuves exigés ordinairement en justice, la loi s'est montrée très large dans cet ordre d'idée. Elle décide, en effet, que « tout moyen de preuve même par simple présomption, est admis pour établir la réalité et l'importance des dommages quels qu'ils soient, visés par la présente loi » (art. 32, 1^{er} alinéa).

Dispositions d'un très grand intérêt spécialement pour les sinistrés ruraux qui à la différence des industriels et des commerçants n'ont pas l'habitude de tenir de comptabilité et n'ont que très rarement recours aux banques.

Cette condition exclut le dommage hypothétique, par exemple : la valeur que pourrait avoir actuellement un bois planté à la veille de la guerre, n'entrera pas en ligne de compte pour la fixation de l'indemnité. Le seul dommage causé est celui de la perte de la valeur du bois au moment où il a été détruit. Et M. Desplats, rapporteur de la loi du 17 avril 1919 explique qu'il entend par certain, un dommage « basé non sur des raisonnements et « des probabilités, mais sur des certitudes qui le rendent actuel, nécessaire (?) et appréciable », explication qui n'était pas indispensable, et qui contient au moins une inexactitude. Le dommage peut, en effet, être certain, mais ne pas être actuel, ou tout au moins apparent actuellement.

Voici un immeuble à usage industriel, près duquel on avait installé par exemple une batterie d'artillerie lourde, l'immeuble n'a pas été atteint, il conserve son apparence extérieure ordinaire, mais les fondations ont été ébranlées et lorsque, après y avoir réinstallé le matériel, on veut mettre celui-ci en mouvement, on s'apercevra que l'immeuble ne peut supporter la trépidation des machines. Il y a dommage de guerre quoiqu'il ne soit pas actuel.

2° Le dommage doit être matériel, c'est-à-dire qui « porte physiquement atteinte à des biens » — selon l'expression de Laferrière — et qui est appréciable en argent. On exclut par là tous les préjudices moraux. Les dommages causés aux personnes sont réservés, expressément par la loi, qui dispose dans son art. 66 qu'ils feront l'objet d'un texte législatif spécial qui, en effet, a été voté le 29 juin 1919. Ne seront pas considérés

comme dommages de guerre les réquisitions de main-d'œuvre si fréquentes dans les campagnes, notamment à l'époque où l'Administration ennemie prit en mains, dans de nombreuses communes, la culture de terres, en employant les habitants comme ouvriers agricoles. Ce n'est pas là, en effet, un préjudice matériel. Notons, toutefois, que pour une catégorie de dommages la loi a elle-même fait échec à cette condition, son article 15, 1^{er} alinéa dispose que « les dommages de guerre immédiats, directs et certains, causés aux officiers publics et ministériels sont réparés dans la mesure de la perte subie... »

3° Le dommage doit être enfin direct. Et l'on entend par là un dommage causé directement, c'est-à-dire immédiatement par un fait de la guerre. C'est là la condition la plus importante pour préciser « le dommage réparable ». Seul un dommage certain et matériel, dont la cause immédiate est un fait de guerre — c'est-à-dire un ordre ou un acte de belligérants (enlèvement, réquisition, etc., ou bombardements, travaux de défense, mesure d'attaques, etc.) ouvre le droit à la réparation. Il faut que le lien de cause à effet entre le fait de guerre et le dommage soit établi, que celui-ci soit la conséquence directe, certaine de celui-là.

Ainsi les déficits d'une entreprise, les pertes de loyers ou d'intérêts, la dépréciation du portefeuille sont autant de dommages indirects qui sont exclus du bénéfice de la loi du 17 avril 1919. Ce ne sont, en effet, que des conséquences lointaines des faits de la guerre et qui frappent pareillement des exploitations et des personnes éloignées du théâtre des opérations, se trouvant dans des régions qui n'ont jamais été atteintes par aucun fait de guerre. Ainsi un agriculteur qui, devant la menace de l'invasion aurait abandonné sa ferme, n'aurait aucun droit à indemnité par suite de l'impossibilité dans laquelle il se serait trouvé de cultiver ses terres situées

au-delà de la ligne de feu. Tout au plus — dans le seul cas où des troupes auraient effectivement occupé son exploitation (dépôts de matériaux, travaux de défense, cultures, etc.) et pour la durée de l'occupation seulement — pourrait-il réclamer la valeur locative du bien dont il n'a pas eu la jouissance. Et encore l'indemnité qui lui serait allouée ne lui appartiendrait-elle — s'il n'est que locataire — que déduction faite du fermage dû au propriétaire. Il y a, en effet, dommage direct par suite de l'occupation.

Nous observerons que cette condition qui exige un lien de cause à effet entre un fait de guerre et le dommage n'est pas observée dans toute sa rigueur. Le principe posé, on en a atténué en pratique la sévérité. C'est ainsi que la doctrine et la jurisprudence reconnaissent le droit à indemnité au sinistré qui a détruit ses récoltes, brisé ses machines ou tué son bétail pour ne pas en laisser profiter l'ennemi — bien que la cause du dommage ne soit pas immédiatement un fait de guerre, mais seulement la crainte ou la prévision d'un fait de guerre. Par ailleurs, pour tous les dommages subis dans les zones occupées, on présume qu'ils résultent d'un fait de guerre. Le sinistré ne doit prouver le caractère direct du dommage que si un doute résulte des circonstances de la cause.

4° Le dommage certain, matériel et direct doit être, avons-nous vu, causé par un fait de la guerre et le législateur énumère, à titre indicatif, différentes hypothèses.

« Sont considérés comme dommages résultant des « faits de la guerre, notamment :

« 1° Toutes les réquisitions opérées par les autorités
« ou troupes ennemies, les prélèvements en nature effec-
« tués sous toutes formes ou dénominations, même sous
« la forme d'occupation, de logement et de cantonne-
« ment, ainsi que les impôts, contributions de guerre et
« amendes dont auraient été frappés les particuliers et

« collectivités ;

« 2° Les enlèvements de tous objets tels que : récoltes,
« animaux, arbres et bois, matières premières, mar-
« chandises, meubles meublants, titres et valeurs mobi-
« lières ; les détériorations ou destructions partielles ou
« totales des récoltes, de marchandises et de tous biens
« meubles, quelque soient les auteurs de ces enlève-
« ments, détériorations ou destructions, les pertes d'ob-
« jets mobiliers, soit en France, soit à l'Etranger, au
« cours des évacuations ou rapatriements ;

« 3° Les détériorations d'immeubles bâtis ou non bâtis,
« y compris les bois et forêts ; les destructions partielles
« ou totales d'immeubles bâtis ; les enlèvements, détério-
« rations ou destructions partielles ou totales d'outilla-
« ges, d'accessoires et d'animaux appartenant à une
« exploitation commerciale, industrielle ou agricole qui
« seront, pour l'application de la présente loi, considé-
« rés comme immeubles par destination, qu'ils appar-
« tiennent à l'exploitation ou au propriétaire de l'im-
« meuble, sans qu'il y ait lieu de rechercher quels sont
« les auteurs des dommages visés au présent paragra-
« phe. »

Suivent deux paragraphes qui ont trait aux dommages causés dans les zones de servitudes militaires et à ceux causés aux bateaux armés à la petite pêche. Les trois paragraphes comprennent chacun des biens différents et constituent les catégories de dommages suivant lesquelles doivent être rédigées les déclarations à remettre aux juridictions de dommages de guerre : les Commissions Cantonales.

Le deuxième et le troisième paragraphe concernent respectivement les biens mobiliers et les biens immobiliers. Quant au premier paragraphe il semble que son utilité ne soit pas bien démontrée.

Quelle différence y a-t-il entre un prélèvement et un enlèvement ? Le législateur n'a jamais établi la distinc-

tion. Quant aux réquisitions, elles s'appliquent à des biens qui par leur nature pouvaient figurer dans le deuxième ou troisième paragraphes et ne diffèrent des enlèvements que parce qu'une pièce appelée « bon » en constate la réalité. Les impôts ou les « prélèvements en nature » « sous forme d'occupation » avaient leur place marquée dans la deuxième catégorie. Aussi bien, en pratique, dans les déclarations de dommage on fait très peu usage de cette catégorie.

Il n'y a pas lieu de rechercher quels sont les auteurs des dommages causés : armées françaises, armées alliées, troupes ennemies, peu importe ; pourvu que le dommage remplisse les conditions que nous avons exposées, il donne droit à réparation.

La loi belge du 10 mai 1919 a jugé, à juste titre, nécessaire de préciser ce qu'elle entend par fait de guerre, après avoir signalé :

1° les « mesures prises ou les faits accomplis à l'occasion de la guerre par les puissances ennemies ou l'un de leurs agents ou ressortissants » ;

2° les « mesures prises ou les faits accomplis par les troupes nationales ou alliées ;
elle ajoute :

3° les « mesures prises ou les faits accomplis par les citoyens dans une pensée patriotique, en vue de se soustraire aux ordres, réquisitions et saisies de l'ennemi ou d'en atténuer les effets » ;

et

4° les « crimes et délits commis contre les propriétés à la faveur de la désorganisation des pouvoirs publics, soit pendant l'occupation ennemie, soit au moment de la libération du territoire où les faits ont été commis, soit pendant la période qui a suivi immédiatement cette libération, ainsi que lors de l'évacuation des parties du territoire comprises dans la zone des répa-

« rations ».

Nous remarquerons que cette précision n'est pas inutile, le texte français permet sans doute une très large interprétation, et jamais l'Administration française n'a prétendu nier le droit à indemnité à un cultivateur qui aurait par exemple brûlé sa récolte ou tué ses chevaux pour que les armées allemandes n'en profitassent point, mais une rédaction plus précise eût été préférable, surtout en face d'hypothèses comme celles reportées à l'art. 2, paragr. 5 précité de la loi belge. Les juridictions de dommages auront ici le plus large pouvoir d'interprétation, et décideront s'il y a lieu d'appliquer la loi du 17 avril 1919 ou de recourir aux voies de droit ordinaire, notamment à la loi du 16 avril 1914. L'intérêt de la question est considérable, la procédure de la loi de 1914 ne permettrait d'accorder au sinistré qu'une somme correspondant à la valeur des biens détruits au moment de la destruction, et donc insuffisante pour en assurer la reconstitution. De plus, en raison de la responsabilité de la commune, le sinistré lui-même supporterait, en dernière analyse, une partie de dommage. Nous croyons que par suite du lien direct qui existe entre des dommages causés dans ces conditions et l'occupation ennemie elle-même, il y a lieu d'appliquer, dans une large mesure, la loi du 17 avril 1919.

CHAPITRE I

Les réquisitions

Nous étudierons les dommages compris par la loi dans ce paragraphe à l'occasion de l'examen des dommages relevés dans la deuxième et troisième catégorie, conformément à l'observation que nous avons faite précédemment. Toutefois, après avoir rappelé que la loi du 17 avril 1919 dispose dans le 8^e alinéa de ce même art. 2 que, en ce qui concerne les dommages causés par les armées françaises et alliées par réquisition, logement ou cantonnement, « le réclamant conserve la faculté « d'user par préférence des dispositions des lois du 10 « juillet 1791 et du 3 juillet 1877, des décrets du 2 août « 1877, du 23 novembre 1886 et du 27 décembre 1914 », il convient de rechercher la situation dans laquelle se trouve le sinistré en présence des deux procédures d'indemnisation qui s'offrent à lui, à savoir ou la loi nouvelle, ou les dispositions de la législation ancienne (1).

La question est d'un grand intérêt spécialement pour les cultivateurs, en raison des nombreuses réquisitions : bétail, produits agricoles, matériel roulant, dont ils ont été l'objet de la part de l'armée française. Elle est d'un grand intérêt, surtout en ce qui concerne l'indemnité allouée. La loi du 17 avril 1919 accorde une somme correspondant à la valeur actuelle des biens réquisitionnés (sauf s'il s'agit de produits agricoles). Les autres textes, au contraire, prennent pour base la valeur des objets au moment où la réquisition a été opérée. Il y a entre les

(1) Bulletin des Régions libérées 1919, p. 73 et 1920, p. 98.

deux modes d'évaluation une différence considérable.

Plusieurs cas peuvent se présenter :

Ou bien l'indemnité a déjà été fixée par l'autorité militaire et acceptée par le prestataire qui l'a touchée. Dans ce cas les travaux préparatoires et notamment les déclarations du rapporteur de la loi d'avril 1919 au Sénat, nous enseignent que le sinistré n'aura pas le bénéfice du droit d'option. Il a déjà touché une indemnité, il a pu l'employer à l'acquisition de biens identiques aux objets réquisitionnés. On décide de même si la somme avait été fixée sans que le prestataire en ait encore touché le montant. L'Administration prétend voir ici une application de la règle « *electa una via non datur regressus ad alteram* ». Il nous semble difficile de partager cette façon de voir. Le prestataire a accepté le règlement conformément à la procédure de 1877 le plus souvent avant la promulgation de la loi de 1919. Il ne pouvait renoncer par avance à un droit qui ne lui était pas encore reconnu. Et la règle « *electa una via* » ne pouvait lui être opposée puisqu'il n'avait, devant lui, qu'un seul moyen de se faire indemniser.

Il peut se faire que lors de la promulgation de la loi de 1919, le prestataire soit engagé dans la procédure de 1877, sans qu'il y ait encore fixation d'une somme. Va-t-on lui refuser également le droit d'option ? L'Administration prétend faire une distinction.

Ou l'intendance n'a pas encore fait d'offres, et alors le droit d'option subsiste.

Ou l'intendance a fait des offres et le prestataire les a refusées en demandant le bénéfice de la loi nouvelle et dans ce cas encore le droit d'option est reconnu.

Dans les autres cas, c'est-à-dire si le prestataire a accepté les offres, même tacitement, en ne les refusant pas dans les quinze jours de la notification qui en est faite par le maire, ou s'il les a refusées en indiquant le motif et la somme réclamée (comme le décret de 1877

l'y oblige), dans toutes ces hypothèses l'Administration estime que le droit d'option ne saurait subsister.

Nous croyons, et pour les motifs exposés plus haut, que le sinistré ne peut être lié par une procédure qu'il a engagée, alors qu'il n'en avait aucune autre à sa disposition pour se faire rendre justice. Il se peut par exemple qu'il n'ait pas jugé utile de répondre aux offres de l'autorité militaire, dans la pensée qu'il lui suffit d'user de son droit d'option, en portant directement sa réclamation devant la Commission Cantonale. De son silence, l'autorité militaire et l'Administration concluent à son acceptation tacite. Solution par trop rigoureuse — il eût fallu tout au moins que les intéressés fussent, dès la promulgation de la loi de 1919, informés des conditions dans lesquelles ils pouvaient bénéficier du droit d'option.

Si, au contraire, le prestataire s'est engagé dans la procédure de la loi de 1877 après la promulgation de loi de 1919, nous trouvons logique que le droit d'option lui soit refusé, en vertu de l'adage que nous avons cité plus haut.

En ce qui concerne les dégâts de cantonnement, les pillages résultant d'une faute de service, imputables aux armées françaises ou alliées, la question se pose un peu différemment. Le Ministre de la Guerre notifie à l'intéressé le montant de l'indemnité qu'il a décidé de lui allouer pour le dommage qu'il a subi. L'intéressé, s'il refuse, peut actionner son département devant le Tribunal civil du lieu du dommage. L'Administration décide que tant que l'instance n'a pas été introduite le bénéfice du droit d'option subsiste. Cette solution ne donnerait lieu à aucune protestation si elle ne s'appliquait qu'aux hypothèses où l'action a été commencée après la promulgation de la loi de 1919, mais comme précédemment l'Administration en fait usage même si le Tribunal de droit commun a été saisi antérieurement.

Enfin une dernière situation est à envisager et c'est celle du sinistré qui a saisi la « Claim's Commission » (1) d'une réclamation pour des dommages causés ou des réquisitions opérées par les troupes britanniques. La procédure devant la « Claim's Commission » n'a pas été prévue par la législation antérieure à la loi de 1919 et dont l'art. 2 précité rappelle les textes, il en résulte que le recours qui lui est présenté ne saurait être assimilé à une procédure de la loi de 1877. Il ne fera donc perdre le droit d'option que si un règlement définitif est intervenu, c'est-à-dire si le sinistré a accepté l'offre de la « Claim's Commission ». Fidèle au raisonnement que nous avons tenu, nous ne saurions accepter cette solution que si l'indemnité a été acceptée après la promulgation de la loi de 1919.

De toutes façons, c'est, en dernière analyse, aux juridictions des dommages de guerre qu'il appartiendra de décider, et nous sommes persuadé qu'elles nous donneront une interprétation plus juridique que celle de l'Administration.

Il vient d'être déposé sur le bureau de la Chambre (21 avril 1921) une proposition de loi destinée à accorder le bénéfice des dispositions de la loi du 17 avril 1919 à tous les sinistrés qui ont subi des réquisitions de la part des armées françaises et alliées. Nous ne saurions trop approuver cette initiative qui mettrait fin aux errements

(1) Bulletin Régions libérées 1919, p. 75.

La « Claim's Commission » est un organisme administratif qui constitue les dossiers de réquisitions et cantonnements opérés par les troupes anglaises. Il fait des offres d'indemnités aux prestataires et en cas d'acceptation de leur part, enregistre la conciliation intervenue. Le Préfet verse les indemnités convenues et dont le montant lui a été remis préalablement par les autorités militaires anglaises.

actuels, et dont nous avons signalé les inconvénients au point de vue juridique (1).

(1) Proposition de Warren. J. O. Doc. Parl., Chambre 1921, p. 1423 (12 mai 1921). Les frais supplémentaires ne seraient accordés que pour les animaux réquisitionnés exclusivement. Mais l'industriel, le commerçant, dont les laines ou les marchandises ont été réquisitionnées par l'intendance ne seraient-ils pas fondés eux aussi à réclamer ? L'hypothèse du cultivateur mobilisé de la France non envahie, dont le bétail a été acheté par l'intendance en 1914, et qui n'a pu reconstituer son cheptel qu'après l'armistice et à des prix élevés n'est-elle pas également intéressante ? Aussi bien nous pensons que, tout en maintenant notre raisonnement précédent et qui s'explique par l'interprétation logique de la loi, le législateur de 1919 aurait dû exclure du bénéfice de la loi nouvelle toutes les réquisitions françaises ou alliées.

CHAPITRE II

Les dommages immobiliers

Nous avons vu ci-dessus que la loi du 17 avril 1919 n'avait pas respecté fidèlement la distinction faite par le Code civil dans son art. 524, en ce qui concerne les immeubles par destination. Elle a, en effet, attribué la qualité d'immeubles à tous les objets servant à une exploitation industrielle, agricole ou commerciale, sans qu'il y ait lieu d'exiger qu'ils aient été placés par le propriétaire pour le service et l'exploitation du fonds ». Cette extension présente un intérêt pour la fixation de l'indemnité, dans les cas où le sinistré s'engage à remployer.

« L'indemnité, en matière immobilière comprend le « montant de la perte subie, évalué à la veille de la « mobilisation, et celui des frais supplémentaires nécessaires par la reconstitution des immeubles endommagés « ou détruits.

« L'octroi de ces deux éléments de l'indemnité est « subordonné à la condition d'effectuer le remploi...

« Dans le cas où le remploi n'est pas effectué, le sinistré reçoit seulement le montant de la perte subie. » (Art. 4 loi 17 avril 1919).

Telles sont les dispositions générales relatives à la fixation de l'indemnité. Nous allons maintenant examiner successivement :

- 1° les dommages aux immeubles bâtis ;
- 2° les dommages aux immeubles non bâtis.

I. — LES DOMMAGES AUX IMMEUBLES BATIS

Prenons d'abord l'hypothèse du remploi. Il y a lieu

de fixer l'indemnité de perte subie et l'indemnité de frais supplémentaires.

La perte subie s'obtient « en prenant pour base le coût
« de construction, d'installation ou de réparation à la
« veille de la mobilisation, sous déduction de la somme
« correspondant à la dépréciation résultant de la vétusté,
« et s'il s'agit d'immeubles reconstruits ou réparés posté-
« rieurement à la mobilisation, au jour où ils ont été
« réparés ou reconstruits ». (Art. 5, 2^e alinéa). Quant aux
« frais supplémentaires nous savons qu'ils sont égaux à
« la différence entre le coût de construction, d'installation
« ou de réparation à la veille de la mobilisation et celui
« de la reconstitution d'immeubles identiques au jour
« de l'évaluation ». (Art. 5, 4^e alinéa).

Le législateur, pour favoriser le remploi, dispose que dans le cas où il est effectué « la somme correspondant
« à la dépréciation résultant de la vétusté est allouée en
« toute propriété à l'attributaire jusqu'à concurrence
« de dix mille francs, et pour le surplus, elle fait l'objet,
« sur la demande de l'attributaire, d'avances rembour-
« sables par lui à l'Etat en vingt-cinq années à partir de
« l'année qui suivra le dernier versement et producteur
« d'un intérêt de 3 % ». (Art. 5, 3^e alinéa) (1).

En définitive une décision de la Commission Cantonale relative à un immeuble comportera, dans tous les cas, la fixation de trois indemnités :

- perte subie ;
- frais supplémentaires ;
- vétusté.

(1) Le législateur belge a estimé, à juste titre, qu'accorder en toute propriété la somme correspondant à la vétusté c'était réparer plus que le dommage causé, il s'est donc contenté d'offrir d'en faire l'avance au sinistré, avance remboursable en 5 ans, portant intérêt à 5 %, et garantie par un privilège qui « primera tous les autres droits réels ». (Art. 4, arrêté royal 1^{er} juin 1919, art. 15, alinéa 3, loi 10 mai 1919). On remarquera qu'aucune sûreté ne garantit la créance de l'Etat français lorsque la vétusté dépassant 10.000 francs le sinistré demande le bénéfice des dispositions de l'art. 5, 3^e alinéa, in fine, ci-dessus.

Un exemple sera plus explicite : Soit un immeuble détruit. L'expertise en fixe le coût de construction à la veille de la guerre à 100.000 francs. La vétusté est évaluée à 15 %, soit 15.000 francs. La perte subie est donc de 85.000 francs. La construction d'un immeuble identique coûterait actuellement 600.000 francs. Les frais supplémentaires s'élèvent donc à 500.000 francs. La décision de la Commission Cantonale établit les indemnités suivantes :

Perte subie	85.000
Frais supplémentaires	500.000
Somme allouée pour la vétusté, en toute propriété.....	10.000
	595.000

Nous observerons que la Commission Cantonale fixe la somme correspondant aux frais supplémentaires, même s'il n'y a pas emploi, auquel cas ceux-ci « seront attribués à un fonds commun pour être employés au profit des régions sinistrées ».

Nous avons fait allusion au emploi sans en indiquer jusqu'ici les modalités précises, le 8^e alinéa de l'art. 5 nous les enseigne :

« Le emploi a lieu en immeubles ayant la même destination que les immeubles détruits, ou une destination immobilière, industrielle, commerciale ou agricole dans la commune du dommage ou dans un rayon de cinquante kilomètres, sans sortir de la zone dévastée. »

Disposition particulièrement large afin de satisfaire les besoins économiques nouveaux.

Nous remarquerons que l'art. 5 fixe les frais supplémentaires au coût de construction ou de réparation au jour de l'évaluation. Que va-t-il se passer si lors de l'examen du dossier de dommage par la Commission

Cantonale, la reconstruction ou la réparation sera déjà effectuée — ce qui sera le cas ordinaire, surtout pour les immeubles détériorés ? Prendra-t-on néanmoins pour base les séries de prix du jour de l'évaluation ? La lettre de l'art. 5 nous y obligerait, et nous aboutirions à des résultats profondément injustes. Un sinistré aurait reconstruit au lendemain de l'armistice, grâce à des emprunts, alors que le prix des matériaux et de la main-d'œuvre rendaient particulièrement onéreux les travaux de bâtiments. Son dossier passerait à la Commission deux ou trois ans après, alors qu'à la faveur de la reprise de la vie normale les séries de prix d'avant-guerre reviendraient en vigueur, et l'indemnité qui lui serait allouée serait fixée d'après ces derniers. Ce serait pour lui la ruine certaine — aussi bien, la circulaire du 24 juillet 1919 (1), relative à la constatation et l'évaluation des dommages de guerre, qui est une des plus importantes en cette matière, corrige-t-elle cette rédaction défectueuse qui ne correspond pas à l'esprit du législateur — d'autant que dans une hypothèse analogue, en ce qui concerne les dommages mobiliers susceptibles de bénéficier des frais supplémentaires il a nettement indiqué sa volonté. Dans le vingt-cinquième alinéa de la circulaire précitée nous lisons que si « la reconstruction « ou la réparation a déjà été effectuée, lorsque la Commission Cantonale est appelée à statuer... », dans ce cas, il résulte « des déclarations faites à la Chambre des « députés par le Gouvernement qu'il faut substituer la « valeur exacte de la réparation (ou de la reconstruction) « déjà faite à la valeur au jour de l'évaluation ».

On a remarqué au cours des travaux préparatoires que les immeubles ruraux sont constitués généralement par des bâtiments de construction très ancienne, dont le

(1) Bulletin départemental de Législation et de Jurisprudence en matière de dommages de guerre. Département du Nord 1919, p. 186.

coefficient de vétusté est, par conséquent, très élevé, sans toutefois que cette dernière diminue leur valeur d'utilisation. Le sinistré, avec des coefficients de vétusté de 60 à 75 % aurait été très souvent obligé de demander le bénéfice des avances pour vétusté. Afin d'éviter que, se trouvant dans cette situation, il n'hésitât à emprunter à l'Etat, même à un taux aussi avantageux, la loi du 17 avril 1919 dispose que « sous la condition de remploi, « la dépréciation de vétusté ne pourra excéder 20 % du « coût de la construction à la veille de la mobilisation, « en cas d'immeubles servant exclusivement à l'exploit- « tation rurale ». (Art. 5, 9^e alinéa).

Envisageons maintenant l'hypothèse du non remploi. Quels sont les droits du sinistré ? L'art. 4 que nous avons reproduit au début de ce chapitre nous les indique :

« Dans le cas où le remploi n'est pas effectué, le sinis- « tré reçoit seulement le montant de la perte subie. »

Et l'article suivant les précise encore en en diminuant l'importance :

« Dans le cas où le remploi n'est pas effectué, si l'im- « meuble a été l'objet d'une translation de propriété « remontant à moins de dix années avant l'ouverture « des hostilités et constatée par acte authentique ou « ayant date certaine, il sera tenu compte du prix porté « dans l'acte pour l'évaluation de la perte subie, si ce « prix est inférieur à celui de l'évaluation prévue au « paragraphe précédent. Le montant de la perte subie « ne pourra excéder la valeur vénale de l'immeuble à « la veille de la mobilisation. »

Ici encore nous avons à déplorer une rédaction pour le moins défectueuse. Voici une ferme qui a été acquise en 1917, à un prix supérieur à la valeur vénale en 1914, elle a été détruite en 1918, son propriétaire ne remploie pas, va-t-on appliquer cette dernière disposition ? Nous estimons que sans aucun doute le sinistré a droit intégralement à la perte qu'il a subie. Il est de toute justice

que pour évaluer le montant du dommage, on se place au jour où il a été subi. Pour prendre une autre espèce, il se peut qu'un bâtiment rural par exemple ait été détruit à la fin de la guerre, et qu'il ait subi de 1914 au jour de la destruction une plus-value ou une moins-value importante. L'application normale de l'art. 5, 2^e alinéa nous accordera une réparation inférieure ou supérieure à la perte réellement subie et c'est ce qu'il ne faut pas.

Nous remarquerons que la loi ne tient compte des prix portés dans des actes ayant date certaine que s'ils sont inférieurs aux évaluations des hommes de l'art. Elle veut bien accorder une indemnité suivant la valeur vénale, marchande, moyenne d'un immeuble. Mais elle exclut la valeur de convenance. Un propriétaire avait acheté en 1914 à un prix très élevé un immeuble voisin afin d'agrandir ses bâtiments par exemple. Cet immeuble est détruit, il ne remploie pas, l'indemnité de perte subie ne pourra dépasser la valeur réelle de l'immeuble.

Nous terminerons, en observant, que les remarques que nous avons faites, en ce qui concerne le calcul de la perte subie, ont une égale importance lorsque le sinistre remploie, — sans doute le montant de son indemnité totale ne pourra pas être modifié, — mais puisque la perte subie porte intérêt à 5 % à dater du 11 novembre 1918 (jour de l'armistice), il importe que celle-ci soit fidèlement fixée.

Nous avons vu les avantages qui s'attachent à la fixation de l'indemnité dans les deux hypothèses possibles : remploi et non remploi. Il est à peu près certain donc que le sinistré adoptera bien rarement la deuxième solution, ce n'est certes pas son intérêt. Mais, et pour prendre espèce : voici un propriétaire d'immeuble rural détruit, comment remploiera-t-il ? La loi lui donne deux ans à partir de la décision définitive de la Juridiction de dommages de guerre pour se décider et lui laisse le soin

de choisir le mode de remploi qu'il décidera. Il peut destiner son indemnité à la construction d'un immeuble, à l'achat et à l'installation d'un matériel industriel, agricole ou commercial pourvu qu'il ne dépasse pas le rayon de cinquante kilomètres qui lui est imposé, il lui suffit de choisir. Certes s'il est agriculteur lui-même, il n'hésitera pas à rebâtir sa ferme.

Mais s'il n'est pas agriculteur, en sera-t-il de même ? Nous sommes certains que s'il est averti de ses droits, il rejettera, sans hésiter, ce mode de remploi. Reconstituer une ferme, en effet, c'est renoncer volontairement à tirer quelque avantage de son indemnité. La valeur locative des bâtiments agricoles est toujours très peu élevée, ce qui compte dans un fermage c'est le loyer des terres, selon l'expression rurale « la ferme est donnée en plus ». Rarement un bâtiment agricole rapporte plus de 1 ou 2 % du capital qu'il représente, et la disproportion sera encore plus élevée pour des bâtiments construits aux prix actuels alors qu'une augmentation des fermages proportionnelle à ces derniers ne peut pas se produire. Dans ces conditions, le sinistré n'hésitera pas à construire un immeuble commercial, industriel, ou simplement destiné à l'habitation. Il emploiera dans le voisinage des villes, et il aura encore sur les propriétaires urbains l'avantage d'une allocation supplémentaire de vétusté, dont ils ne bénéficieront pas. Sans doute, devra-t-il acheter du terrain, mais la somme qu'il aura dépensée dans ce but sera bien vite amortie par les bénéfices qu'il retirera de cette opération et que la crise même du logement augmentera encore. Ou bien s'il ne veut pas affronter les vicissitudes de la reconstruction, il peut agir différemment. Il cédera son droit à indemnité, il trouvera facilement acquéreur au taux ordinaire de 120 % de la valeur en 1914 du bien détruit. De toute façon, les propriétaires d'immeubles ruraux se garderont bien de reconstruire sur place.

Devant l'éventualité de semblables résultats n'y a-t-il pas à craindre que des régions entières demeureront désertiques, que les sinistrés, suivant d'ailleurs le mouvement, contre lequel on voudrait réagir, d'exode vers la ville, ne relèvent pas les ruines des campagnes où ils étaient propriétaires ? Verrons-nous des agriculteurs à qui l'on ne redonnera pas les bâtiments qu'ils occupaient avant-guerre ? Quoique la reconstruction immobilière soit à peine à son début, on voit déjà le cas de dommages immobiliers ruraux qui ont été cédés et remployés en immeubles industriels par exemple. Dans ces conditions on ait enclin à regretter que la loi française, trop soucieuse de liberté individuelle ait sacrifié l'intérêt social — et à préférer le système qui a prévalu en Belgique.

L'art. 16 de la loi belge du 10 mai 1919 dispose que :
« le remploi immobilier doit être fait dans la commune,
« en immeubles ayant la même affectation ou une affectation analogue.

« Le Tribunal des dommages de guerre peut néanmoins autoriser :

« 1° le remploi en un autre lieu du territoire national;

« 2° si les immeubles par nature ou par destination
« pour lesquels la réparation est demandée se rattachent
« à l'exploitation par le sinistré d'une entreprise industrielle, commerciale ou agricole, la substitution à
« l'entreprise antérieurement exploitée d'une entreprise
« présentant un intérêt économique au moins équivalent. »

Ces mesures ont pour but de reconstituer la vie économique du pays sur le cadre d'avant la guerre. C'est la commune, le centre économique qu'il importe de faire revivre plus qu'il ne s'agit de restituer aux sinistrés leur fortune d'hier. Elles ont le grand avantage de prêter moins aux abus que la législation française. La guerre ne doit ni nuire, ni profiter à personne — il est à crain-

dre que la loi du 17 avril 1919 n'ait pas eu suffisamment en vue ce principe.

L'art. 17 de la loi belge renforce encore cette notion du remploi économique. Après avoir posé que « les Cours et « Tribunaux des dommages de guerre, statuant sur « conclusions conformes du commissaire de l'Etat, et à « l'unanimité de leurs membres peuvent :

« 1° ne pas accorder les avantages attribués au rem-
« ploi ;

« 2° faire du remploi total ou partiel, la condition de
« l'octroi de l'indemnité... »

Il ajoute :

« Le Tribunal s'inspirera aussi bien des intérêts légi-
« times du bénéficiaire que de l'intérêt public et des
« conditions tant régionales que générales de la vie
« économique.

« La décision du Tribunal sera toujours sujette à
« appel. »

Ces dispositions ont un caractère exceptionnel, et leurs conditions mêmes d'application (unanimité du Tribunal, appel, etc.) sont un sûr garant que l'exercice de la liberté individuelle sera respecté tant qu'elle ne menace pas de constituer un « abus de droit ».

On veut éviter que, sans motif valable, à la suite d'une décision égoïste, un sinistré dont l'usine faisait vivre, par exemple, tout un village ne refuse — se trouvant suffisamment riche — de contribuer à la reprise de la vie économique de cette agglomération dont il est, en définitive, redevable de sa richesse.

En raison des avantages qu'il présente, des abus qu'il évite, des intérêts légitimes qu'il sauvegarde, nous estimons que le système adopté par la législation belge doit être préféré au système français.

L'art. II de la Convention internationale franco-belge sur la réparation des dommages, reconnaît aux citoyens belges le bénéfice de la législation française des dom-

mages de guerre « sous la condition qu'ils affectent la « totalité de l'indemnité allouée à la reconstitution ou à « la remise en état des biens endommagés, ou si cette « reconstitution est impossible, à la reconstitution de « biens ayant une affectation analogue » (1).

C'est surtout en matière d'immeubles ruraux et nous en avons vu le motif, que l'intérêt du remploi obligatoire apparaît. Sans doute le législateur français a eu la préoccupation de favoriser la reconstruction des fermes, notamment par cette disposition relative à la vétusté que nous avons vue, mais il aurait dû prendre la précaution d'en réserver le bénéfice au seul cas où le remploi aurait lieu en immeubles identiques, en adoptant par exemple la rédaction suivante, pour son article : « toutefois, lorsqu'il s'agit d'immeubles servant exclusivement à l'exploitation rurale, — au seul cas où le « remploi est effectué en immeubles ayant la même destination — le coefficient de vétusté ne pourra être « supérieur à 20 % ».

La négligence du législateur a pour conséquence d'accorder une prime à un abus que ne se serait déjà que trop manifesté.

Appendice : LA LOI DU 26 OCTOBRE 1919

La question s'est posée de régler les droits des locataires d'immeubles sinistrés. L'art. 1722 du Code civil dispose que le bail est résilié par la perte de la chose louée. Allait-on suivre ici les errements du droit commun ? Le législateur ne l'a pas pensé et dans une loi du 26 octobre 1919 il a été réglé « les droits et obligations « résultant des baux d'immeubles atteints par faits de « guerre... »

Le preneur d'un bail à destination industrielle ou commerciale peut demander que l'effet du bail soit reporté sur l'immeuble reconstitué à l'aide de l'indemnité de dommages de guerre, à condition qu'il ait encore

(1) Voir J. O. 25 nov. 1919.

droit à une jouissance de trois années à partir du jour où l'immeuble a été sinistré.

Et l'art. 8 ajoute des dispositions étranges :

« Si le propriétaire n'effectue pas le remploi... Il (le « preneur) a droit, en ce cas, à l'attribution de la partie « de l'indemnité de dommages de guerre que le propriétaire ne touche pas par suite du défaut du remploi, à charge de l'employer en travaux de reconstruction sur le fonds loué. »

Le preneur obtient donc les frais supplémentaires et la somme allouée pour la vétusté, mais ce n'est pas suffisant pour reconstruire l'immeuble détruit. Et comment se régleront les droits du locataire et les droits du propriétaire sur le nouveau bâtiment construit. Celui-ci en deviendra-t-il propriétaire par droit d'accession, ne serait-ce pas alors lui réserver un avantage que la loi du 17 avril 1919 refuse aux sinistrés qui ne remploient pas ? Ou bien sera-t-il co-propriétaire avec le locataire ou avec le fonds commun « destiné à être employé au profit des régions libérées » et qui se voit attribuer toutes les indemnités de frais supplémentaires en cas de non remploi. C'est là un article très obscur, et il n'est pas bien sûr que le législateur lui-même puisse en donner une explication satisfaisante.

Le rapporteur du projet au Sénat, M. Chéron, s'exprime de la façon suivante à ce sujet : « l'art. 45 de la loi « du 17 avril 1919 ayant disposé qu'une loi spéciale « réglerait les conditions dans laquelle serait ouvert « le droit à réparation des dommages causés aux fonds « de commerce, nous nous sommes référés purement et « simplement à cet article ». Référence à une loi qui n'existe pas et qui, dans les conditions actuelles, ne semble pas devoir être votée avant longtemps (1).

(1) J. O., Doc. parl. Sénat 1919, p. 418.

Ce qui nous intéresse plus spécialement dans cette loi, ce sont les termes mêmes de l'art. 9 où l'on reconnaît le principe d'une indemnité en faveur du locataire commerçant ou industriel que le mode de remploi choisi par son propriétaire prive de l'immeuble précédemment occupé « lorsque l'interdiction de remploi dans l'intérêt public, ou le mode de remploi adopté par le propriétaire rendent impossible pour le preneur le report des effets du bail dans les conditions prévues aux articles précédents, il peut lui être alloué une indemnité de dommages de guerre pour le préjudice subi par lui du fait de la perte du droit au bail ». Comment et par qui sera fixée cette indemnité ? L'art. 16 de la loi donne bien compétence « pour toutes les contestations auxquelles donne lieu l'application de la présente loi » à la Commission arbitrale des loyers. Mais celle-ci ne fixe pas d'indemnité de dommages de guerre, et se contente de régler les différends entre bailleurs et preneurs. Quoi qu'il en soit, le principe de l'indemnité a été admis. Mais la loi le réserve aux locataires d'immeuble à destination industrielle ou commerciale, et rien de semblable n'a été prévu pour les cultivateurs placés dans la même situation. Et pourtant leur cas n'est-il pas digne d'intérêt, d'autant plus que le nombre des cultivateurs privés de leur ferme définitivement menace de devenir très élevé.

Enfin nous citerons les dispositions de l'art. 13, 1° et 2° de la loi du 26 octobre 1919 qui ont trait exclusivement aux agriculteurs :

« Art. 13. — Le preneur peut, à la condition d'affecter à la reconstitution de son exploitation le montant des indemnités qui lui sont allouées pour les dommages immobiliers qu'il a personnellement subis, demander que le bail soit prolongé pour une durée égale au temps pendant lequel il a été privé, par suite d'événements de guerre, de la jouissance de la chose louée.

« Toutefois, si les terres ayant subi, dans le tiers au
« moins de leur étendue, des dommages exigeant des
« travaux de remise en état échelonnés sur plusieurs
« années, le fermier opte, néanmoins, pour la continua-
« tion du bail, celui-ci, continué ou prolongé, ne pourra
« prendre fin avant l'expiration des six années qui sui-
« vront la reprise de possession de l'exploitation. »

II. — LES DOMMAGES AUX IMMEUBLES NON BATIS

Nous distinguerons :

Les immeubles non bâtis proprement dits : immeubles par nature et les immeubles par destination.

1°. *Les immeubles par nature.* — Il s'agit du sol, des clôtures, des arbres, plants, bois, taillis, etc.

A. *Le sol.* — Les dommages qui ont été causés à ces biens sont d'une très grande importance. C'est en effet autant de la fertilité naturelle ou acquise du sol que de l'activité même du cultivateur que dépend la richesse des récoltes. Or, certaines terres ont été complètement bouleversées, l'humus a totalement disparu, les bombardements ont dispersé la terre arable, ravalé les prairies — tous les travaux de drainage ont été détruits.

L'indemnité de remploi correspond à la somme nécessaire pour remettre les terres détériorées dans leur état de productivité antérieure. Si les travaux ont déjà été exécutés avant que la Commission Cantonale ait statué, l'indemnité sera égale aux dépenses qui auront été faites. Certaines terres sont devenues inutilisables pour l'agriculture, et les travaux que nécessiterait leur remise en état dépasserait peut-être leur valeur vénale actuelle; dans cette hypothèse, l'Etat, d'après l'a. 46-7 de la loi s'en rendra acquéreur.

« L'Etat devra se rendre acquéreur des immeubles
« après tentative de conciliation, si la remise en état du
« sol dépasse la valeur du terrain, déprécié dans son
« utilisation, en tenant compte, s'il y a lieu, de la dé-
« préciation qui pourrait en résulter pour le surplus
« de l'immeuble, en cas d'acquisition partielle. »

Le sinistré a alors la faculté de remployer même au-delà de la zone de cinquante kilomètres, dans toute

l'étendue de la zone dévastée, dont les limites ont été fixées par l'arrêté ministériel du 12 août 1919 (1).

L'évaluation technique des dommages causés aux terres, l'expertise des dépréciations sont très difficiles à obtenir, d'autant qu'il y a très peu d'experts qui se soient spécialisés dans ce genre de travail. Mais la difficulté qui a été soulevée, au sujet des terres détériorées, est la question de savoir quel sera l'attributaire définitif de l'indemnité : le propriétaire ou le fermier ? Sans doute le droit commun ne reconnaît aucun droit à ce dernier. Mais les circonstances exceptionnelles qui ont été la cause du cas que nous examinons, nous obligent à rechercher une solution exceptionnelle, en dehors du droit commun et qui sera plus équitable. En effet, si une terre a été bouleversée, nous reconnaissons bien que la part de l'indemnité afférente au nivellement ou à la remise en état géologique antérieur du sol revient, sans aucun doute au propriétaire, mais en est-il de même de la portion de l'indemnité qui comprend la perte ou usure d'engrais et qui a pour but de restituer à la terre ces améliorations que le fermier y avait apportées ? On objectera que dans les deux cas il s'agit bien d'une indemnité immobilière, qu'elle ne peut donc être attribuée qu'au propriétaire du fonds. Décider ainsi, dans cette matière, n'était-ce pas courir le risque de ne jamais voir remployer, pour reconstituer les terres, les indemnités allouées en raison de leur dépréciation ? Le propriétaire rural, à la différence du propriétaire d'immeubles bâtis, n'a droit à aucune indemnité pour pertes de fermages pendant la guerre, il sera donc bien peu disposé à donner aux sommes qui lui seront allouées pour ses terres endommagées, une destination qui ne lui procurerait pas d'avantages immédiats. C'est pour quoi, le législateur a recherché une solution qui évitât

(1) Bull. Rég. Lib. 1919, p. 37.

ces inconvénients, et il en a fait l'a. 15 de la loi du 26 octobre 1919 dont nous avons signalé déjà quelques dispositions.

« En cas de continuation du bail, l'indemnité correspondant aux frais de la remise de la terre en son état d'exploitation ou de productivité antérieure est versée au fermier qui doit compte au propriétaire de son emploi. »

L'indemnité doit être versée aux fermiers. A la suite de cet article, on a prétendu que le fermier pouvait déposer lui-même, personnellement, une demande d'indemnité pour les terres endommagées dont il est locataire. Il n'en va pas ainsi. En effet le fermier a un droit personnel contre le propriétaire pour le contraindre à lui assurer la jouissance de la chose louée. Et l'indemnité de remise en état des terres est un des éléments qui, en l'espèce, lui permettront de jouir complètement de ses terres. Si le propriétaire se refusait à satisfaire à cette obligation, son locataire a droit à une réduction de fermage proportionnelle à la diminution de jouissance. Mais l'a. 15 disposant que « l'indemnité ... est versée au fermier », confirme, pour ainsi dire, le « droit utile » du fermier, et reconnaît le « droit direct » du propriétaire, en ajoutant : le fermier « doit en tenir compte au propriétaire ».

En définitive rien n'est changé, en principe, au droit commun. La déclaration de dommages sera faite par le propriétaire du fonds, véritable ayant-droit. Mais l'indemnité qui lui est allouée doit être versée au fermier, elle n'entre dans son patrimoine — en cas de continuation de bail — que grevée d'une obligation de remploi, remploi qui sera effectué par le fermier.

Dans la pratique, on a l'habitude de faire usage de la procuration. Le propriétaire donne pouvoir au fermier de présenter la déclaration de dommages et de toucher et remployer l'indemnité qui sera fixée. Toutefois certaines commissions se refusent à suivre cette façon de

procéder et exigent que les demandes soient déposées par les propriétaires eux-mêmes. Les controverses soulevées par cette question ont retardé considérablement l'examen des dossiers agricoles devant les Commissions Cantonales (1).

En cas de résiliation du bail, l'indemnité pour remise en état des terres n'est pas grevée de la même affectation, car le nouveau locataire n'y a pas droit. Le propriétaire en fera donc tel emploi qui lui semblera utile. Il pourra reprendre, par exemple, l'exploitation agricole et dans ce cas, la loi du 26 octobre 1919 lui confère des avantages importants, en effet, aux termes de l'a. 15, 2^e alinéa :

« En cas de résiliation du bail, le propriétaire, s'il reprend l'exploitation par lui-même ou en association, a droit à une indemnité de dommages de guerre égale à la différence entre la valeur du cheptel mort et vif nécessaire à l'exploitation du fonds à la veille de la mobilisation et la valeur de remplacement dudit cheptel au jour de l'indemnité. »

Cette indemnité s'explique par la faveur dont le législateur a voulu entourer la reconstitution agricole, — elle fait en effet double emploi avec l'indemnité de frais supplémentaire accordée à l'ancien fermier pour les dommages en cheptel qu'il a subis.

Nous avons vu que l'indemnité de remise en état des terres, en cas de résiliation du bail, appartient en pleine propriété, au propriétaire du fonds — mais n'y aurait-il pas lieu de décider que le fermier sortant a une action contre son ancien propriétaire, pour se faire rembourser la fraction de cette indemnité qui correspond à la plus-value de fertilité ou de productivité que son travail avait apportée aux terres, au jour du sinistre ? C'est là, évidemment, une question qui dans le silence

(1) De nouvelles instructions ministérielles signalées dans une lettre adressée à M. Crespel, député (voir « Echo du Nord » du 24 mai 1921), mettent fin à la résistance des Commissions sur ce point.

de la loi ressortira aux tribunaux de droit commun. Il fallait toutefois la signaler, d'autant que l'a. 15 de la loi du 26 octobre 1919, s'il ne s'est pas arrêté à l'examiner, a rappelé le droit du propriétaire en ce qui concerne les « pailles, récoltes et autres meubles qui, aux termes de la loi ou de la convention, devraient être laissés par le fermier sur le fonds loué à l'expiration du bail ».

B. *Les arbres, taillis, clôtures, etc.* — L'indemnité correspondant aux dommages causés à ces biens comprend leur valeur à la veille de la guerre, et en cas de reprise de l'exploitation, le « montant des dépenses supplémentaires nécessitées par le rétablissement des clôtures. « l'enlèvement des souches, les plantations nouvelles ou « le repeuplement des bois et forêts. »

Nous rappellerons ici les observations faites précédemment pour un calcul plus exact de la perte subie.

2° *Les immeubles par destination.* — Après avoir observé que le calcul de l'indemnité en ce qui concerne les immeubles par destination doit être effectué suivant les principes de l'a. 4 que nous avons reproduit au début de ce chapitre, nous allons examiner les dommages causés au matériel et les dommages causés au cheptel.

A. *Le matériel.* — Une difficulté pouvait s'élever en ce qui concerne le calcul de la vétusté. Y a-t-il lieu de prendre chaque instrument séparément, ou de calculer la vétusté sur l'ensemble du matériel ? Nous pensons que c'est cette dernière solution qui doit prévaloir. Toutefois, lorsqu'il s'agira de fermes importantes, la variété même du matériel sinistré nous engagera à grouper ce dernier par catégories, à chacune desquelles on appliquera le coefficient de vétusté qui lui conviendra. Par exemple, matériel roulant, matériel de culture, matériel de battage, etc... Pour le calcul de l'indemnité on procédera comme pour les immeubles bâtis, perte subie, frais supplémentaires, somme allouée en toute

propriété pour la vétusté — et s'il y a lieu, le sinistré pourrait demander à l'Etat l'avance de vétusté prévue par l'art. 5, 5^e alinéa.

Le législateur a considéré comme immeuble tous les objets servant à une exploitation industrielle, agricole ou commerciale — même s'ils appartiennent à un simple locataire du fonds — pour un double motif, dans l'intérêt du sinistré et de la vie économique du pays, à la fois. Dans l'intérêt du sinistré, en effet, sans cette disposition, ils auraient été considérés comme des biens meubles et obéiraient, pour la fixation de l'indemnité, aux règles qui régissent la deuxième catégorie. Or, elles sont moins favorables que celles qui concernent la réparation des biens immobiliers. Sans doute l'indemnité comprend également la perte subie et les frais supplémentaires, mais il est fait déduction de la vétusté ; un arrêt du Conseil d'Etat vient récemment de fixer en ce sens la jurisprudence et l'interprétation de la loi, en opposition d'ailleurs avec l'opinion assez couramment répandue (1).

Le législateur a eu également en vue l'intérêt économique de la région. Le remploi des biens immobiliers ne peut avoir lieu qu'en bien immobiliers, — en donnant aux matériels la qualité d'immeubles, il a voulu que leur remploi ait une destination industrielle, agri-

(1) Arrêt du Conseil d'Etat du 18 mars 1921 (voir Dépêche du Nord, 30 mars 1921). La vétusté ne saurait être allouée en matière de dommages mobiliers, a décidé le Conseil d'Etat, puisque la loi ne l'a expressément accordée que pour les dommages immobiliers. Par ailleurs, nous observons que si l'on devait suivre l'opinion commune, les dommages mobiliers bénéficieraient d'un avantage, en ce qui concerne leur réparation, qui est refusé aux dommages immobiliers. En effet, pour ceux-ci, l'allocation de vétusté est limitée à 10.000 francs, pour ceux-là elle ne rencontrerait aucune limite. Or le législateur n'a jamais voulu cette conséquence. Toutefois nous croyons qu'il faille limiter le champ d'application de cet arrêt aux dommages causés aux meubles meublants, à l'exclusion des meubles servant à l'exercice d'une profession non commerciale, ni industrielle, ni agricole à qui la loi n'a pas reconnu le caractère d'immeubles et dont cependant la reconstitution rapide doit être favorisée.

cole ou commerciale exclusivement immobilière. S'il leur avait laissé le caractère de biens meubles, il n'eût pas obtenu le même résultat, et l'on aurait vu des indemnités représentants du matériel détruit par exemple remployées en achats de marchandises ou de meubles meublants, et il ne fallait pas que cela se produisît.

B. *Le cheptel*. — Dans le calcul de l'indemnité, la question de la vétusté ne saurait se poser ici.

Tous les animaux se trouvant dans la ferme sont considérés comme immeubles, pourvu qu'il s'agisse bien d'une exploitation agricole, — sans qu'il y ait lieu de distinguer s'ils « sont attachés à la culture » (a. 5 24 C. Civil) ou destinés à l'élevage, ou à fournir des produits de laiterie, par exemple. S'il s'agissait d'animaux appartenant par exemple à une marchand de bétail, il y aurait lieu de distinguer les animaux servant régulièrement à son exploitation et les animaux destinés à la vente. Ceux-ci sont des biens meubles, des marchandises, aux termes de la loi de 1919 ceux-là seuls sont des immeubles.

En ce qui concerne les dommages causés au cheptel, une question a été posée et qui a soulevé, en son temps, une certaine émotion dans les milieux agricoles. Elle concerne le droit des agriculteurs qui ont vendu, à vil prix, du bétail au cours des évacuations.

Voici les circonstances dans lesquelles ces ventes se sont produites : De nombreux cultivateurs, demeurant principalement dans la zone qui devait être la ligne de bataille, vendirent, lors de l'approche de l'ennemi, à des prix inférieurs aux prix réels, leurs animaux, de crainte qu'ils ne périssent ou ne servent au ravitaillement de l'ennemi. Ces agriculteurs ont subi un dommage considérable, dont l'importance retenait d'autant plus l'attention qu'à l'époque où la question a été discutée pour la première fois, le bétail avait atteint des cours de six à huit fois plus élevés que ceux d'avant-guerre.

Y avait-il dommages de guerre ? Y avait-il droit à indemnité ?

L'administration répondit qu'il ne s'agissait pas là d'un dommage présentant les conditions exigées par l'a. 2 de la loi du 17 avril 1919, que s'il y avait en effet un préjudice causé, les sinistrés n'avaient qu'à s'en prendre à eux-mêmes, d'une opération commerciale désastreuse — que par ailleurs ils avaient joui des sommes ainsi perçues et avaient eu tout le loisir de les employer à des achats de bétail, alors que les prix n'avaient pas atteint la hausse actuelle. Il n'est pas besoin de remarquer qu'il ne s'agissait pas là d'une opération commerciale ordinaire, qu'en outre, la plupart des intéressés restés au-delà de la ligne de feu n'avaient pu employer les sommes qu'ils avaient reçues à des achats de bétail qui étaient impossibles pendant l'occupation allemande. Le Ministère des Régions libérées se rendit compte, bien vite, que la solution qu'il adoptait était par trop rigoureuse. C'est pourquoi, il admit que les agriculteurs intéressés auraient droit à une indemnité, sous condition que les ventes déficitaires aient été consenties à l'intendance française. La facilité du contrôle, le bénéfice retiré par les services de l'armée dans ces opérations expliquent cette concession.

Le cas fut soumis au Comité Consultatif des dommages de guerre, mais l'administration se garda bien de poser la question dans toute son ampleur, elle se contenta de demander au Comité si l'on « pouvait considérer » comme dommages de guerre, le préjudice subi par « les évacués, du fait des cessions d'animaux faites à « l'autorité militaire, au-dessous du prix normal, au « cours des évacuations ».

La réponse du Comité Consultatif fut affirmative (1) et les considérants du rapporteur, que nous reprodui-

(1) Séance du 15 oct. 1919. Présidence de M. le doyen Larmaude. Voir Journal du Service départemental de la Reconstitution du Nord 1920, p. 2.

sons ci-dessous, ne laissent aucun doute sur l'avis qui aurait été rendu si la question avait été posée, comme elle se présentait dans la plupart des cas :

« Considérant que les termes de l'article 2 § 2, 2^o *in fine*, de la loi du 17 avril 1919 disposent que doivent « être considérés comme dommages résultant des faits « de la guerre les pertes d'objets mobiliers subies au « cours des évacuations,

« Que les évacués, dont les animaux sont morts ou « ont été perdus, sont en droit d'obtenir la réparation « intégrale des dommages ainsi éprouvés, qu'il semble « rait peu équitable de soumettre à un régime moins « favorable les évacués qui ont consenti des cessions « à vil prix, et, ont de ce fait, évité la perte matérielle « de leur bétail ou son abandon à l'ennemi ; qu'il pa- « rait d'autant plus légitime d'admettre cette solution « que c'est l'Etat lui-même qui a été le bénéficiaire de « la vente,

« Est d'avis... »

Le Comité Consultatif ne paraît pas s'être arrêté à la question du caractère direct ou indirect du dommage. Il a considéré qu'il s'agit de « cessions consenties par l'évacué, sous l'empire de la nécessité et des circonstances du moment ».

De toute façon, il appartiendra aux juridictions des dommages d'apprécier, suivant les circonstances, chaque espèce qui leur sera soumise. Il nous semble que l'on pourrait décider, d'une façon générale, que le droit à indemnité est acquis lorsque la vente a été consentie par le sinistré sous la menace d'un événement qui pouvait « exposer sa personne ou sa fortune à un mal considérable et présent », événement qui en droit commun, par application de cet art. 1112 du Code Civil dont nous venons de reproduire le premier alinéa, serait une cause de nullité de contrat.

Lorsqu'au contraire la vente a été consentie, alors

que n'existait aucune menace d'invasion, d'irruption des troupes ennemies, ou de bombardement par exemple, le sinistré serait mal venu à prétendre que l'Etat l'indemnise de la perte éprouvée par un contrat que n'expliquent pas « les circonstances du moment ».

Certaines Commissions Cantonales ont déjà reconnu le droit à indemnité dans des espèces analogues au cas qui nous occupe, sans le restreindre à l'hypothèse prévue par l'administration. On peut espérer que les Tribunaux de dommages de guerre sauront trouver chaque fois une solution conforme à la loi et à l'équité.

L'indemnité devrait alors être calculée, comme s'il s'agissait de bétail enlevé ou détruit, en prenant soin de déduire du montant de la perte subie, la somme à laquelle la vente avait été consentie.

CHAPITRE III

Les dommages mobiliers

Nous n'étudierons ici que la réparation des dommages causés aux biens meubles agricoles exclusivement.

La loi du 17 avril 1919 comprend sous cette dénomination « meubles » tous les biens tels que : engrais, semences, approvisionnements, récoltes engrangées ou ermeules, et mêmes les récoltes restées en terre et les fruits attachés aux arbres. Cette dernière disposition, contraire à l'art. 520 du Code Civil, s'explique par le désir du législateur d'écarter des avantages de la réparation des dommages immobiliers, les détériorations ou destructions de récoltes. Par ailleurs, « les récoltes pendantes « par les racines, et les fruits des arbres non encore recueillis », ne sont immeubles qu'à titre temporaire, la moisson ou la cueillette les transforment en meubles.

La loi du 17 avril 1919 n'accorde les frais supplémentaires en ce qui concerne les dommages mobiliers que s'il s'agit de biens dont le remplacement présente un intérêt général de premier ordre — et encore dans la limite où ce remplacement est imposé par l'intérêt économique.

L'a. 13, 1^{er} alinéa nous indique comment doit être calculée l'indemnité de perte subie des biens meubles agricoles :

« Les dommages causés aux biens meubles sont réparés dans la mesure de la perte subie évaluée à la date du 30 juin 1914 pour les meubles autres que les produits agricoles, et pour ces derniers à la date de la maturité de la récolte. Toutefois pour les meubles achetés ou produits postérieurement au 30 juin 1914 l'évaluation de la perte subie est faite d'après le prix d'achat ou le coût de production si ceux-ci peuvent être établis. »

En d'autres termes : pour tous les meubles servant à l'exploitation (engrais, approvisionnement, etc...) et qui ne sont pas des produits agricoles, l'indemnité de perte subie sera évaluée à leur prix au cours du 30 juin 1914, ou à leur prix d'achat, s'ils ont été acquis postérieurement à cette date. Pour tous les produits agricoles, au contraire, elle sera évaluée à la date de la maturité de la récolte, ou à leur coût de production, s'il s'agit de récoltes postérieures à celles de 1914.

Cette dernière observation est importante, parce qu'on a tendance à réclamer pour les récoltes détruites ou enlevées pendant l'occupation, les prix en cours dans la France libre. Nous pensons que c'est là une prétention erronée, elle est en désaccord avec la lettre de la loi, et elle aurait pour conséquence de faire bénéficier l'attributaire de l'indemnité de la hausse que la guerre a entraînée (1).

Une fois la perte subie fixée, il nous restera à calculer les frais supplémentaires, et le remplacement des biens meubles agricoles présente un tel intérêt au point de vue économique que le législateur l'a admis ; toutefois, il ne l'a admis qu'après l'avoir limité. Il dispose en effet dans l'article 13-3° de la loi que :

« Les frais supplémentaires représentant la différence
« entre la perte subie et la valeur de remplacement —
« calculée en tenant compte, soit du prix de remplace-
« ment si celui-ci a déjà été effectué, soit de la valeur
« de remplacement au jour de l'évaluation s'il n'est pas
« encore réalisé — sont en outre accordés pour les biens
« meubles compris dans les catégories suivantes :

« ...2° Les animaux, lorsqu'ils ne sont pas considérés

(1) Une question qui a quelque rapport avec celle que nous venons d'examiner est actuellement pendante devant le Tribunal des dommages de Lille. Il s'agit de savoir pour les dommages en marchandises si c'est le prix de revient ou le prix de vente qui doit entrer en ligne de compte pour le calcul de l'indemnité. Nous n'hésitons pas et pour les motifs ci-dessus, à répondre que seul le prix de revient doit être pris en considération.

« comme immeubles par destination, ainsi que les engrais, semences, récoltes et produits divers nécessaires à la remise en culture, à l'ensemencement des terres et à la nourriture des animaux des exploitations agricoles jusqu'à la prochaine récolte. »

Nous remarquerons que la loi accorde également les frais supplémentaires pour des animaux qui peuvent être considérés comme des marchandises, par exemple le bétail qui se trouve dans les écuries d'un marchand, — tandis qu'elle attribue les frais supplémentaires — lorsqu'il s'agit de matières premières ou de marchandises proprement dites « dans la mesure (seulement) de la quantité nécessaire à la remise en marche normale et à la fabrication pendant une période de trois mois ».

Le législateur a décidé ainsi, afin de favoriser la reconstitution du cheptel, mais il aurait dû réserver le bénéfice de cette mesure généreuse au seul cas où le remploi a lieu en animaux exclusivement.

Pendant la guerre, et dans les départements qui étaient occupés par les troupes ennemies, la marche des exploitations agricoles ne fut pas arrêtée. Les terres ont été cultivées, la plupart du temps, mais dans des conditions très variées, et l'enlèvement ou la destruction des récoltes donne, suivant ces conditions mêmes, des droits plus ou moins étendus, au bénéfice de la loi du 17 avril 1919.

Nous allons examiner brièvement les différents cas qui peuvent se présenter :

1° Terresensemencées, cultivées par le fermier qui récolte. — Dans ce cas le cultivateur sinistré a droit à une indemnité représentant les prix des récoltes enlevées, calculée d'après le procédé que nous avons indiqué.

2° Terresensemencées et cultivées par le fermier. Récoltes faites par l'ennemi. — L'indemnité fixée comme ci-dessus doit supporter une diminution correspon-

dant aux frais de la moisson. Il en va de même, si les labours ou d'autres travaux de culture ont été exécutés par les Allemands.

3° Terres ensemencées, cultivées par les Allemands ou par des civils travaillant sous leur direction. Récolte faites par les Allemands. — Dans cette hypothèse, le sinistré a droit à une indemnité correspondant à la valeur locative de ces terres, sans préjudice naturellement de l'indemnité de remise en état de productivité antérieure.

CONCLUSION

Nous n'avons pu étudier la loi du 17 avril 1919 qu'au point de vue théorique, il y a deux ans déjà que ce texte a été promulgué, mais la jurisprudence en matière de dommages agricoles est à peu près nulle. Seuls les dossiers de peu d'importance ont été examinés dans la plupart des Commissions. Nous avons vu rapidement que la rédaction de la loi laisse à désirer, que le système de remploi qu'elle a admis ne se soucie pas, suffisamment, parfois des intérêts économiques généraux. Nous ajouterons une observation d'une portée générale, en ce qui concerne les frais supplémentaires. Pourquoi, lorsque le remploi n'a pas encore été effectué, les fixer aux prix du jour de l'évaluation ? Cette procédure conduira à accorder ou une indemnité inférieure ou une indemnité supérieure à celle nécessaire pour réparer le dommage. Il eût fallu laisser le soin de fixer les frais supplémentaires aux organismes chargés du contrôle du remploi. Ceux-ci appliqueraient à la valeur 1914 de l'im-

meuble, par exemple — (seule évaluation fixée une fois pour toutes) — au fur et à mesure du remploi, un coefficient de majoration qui varierait suivant les variations des séries de prix elles-mêmes. Sinon que va-t-il se produire ? Un sinistré dont le dossier immobilier aurait été examiné par la Commission Cantonale, il y a six mois, par exemple, aurait obtenu une indemnité correspondant à 650 % de la valeur 1914 de son immeuble détruit. Il a deux ans pour se décider au remploi. Et lorsqu'il y procède, le prix des matériaux a diminué notablement, du moins nous pouvons l'espérer, les travaux de bâtiments sont revenus presque à leurs prix d'avant-guerre, mettons à 150 % de la valeur 1914. Le sinistré, grâce aux dispositions de la loi du 17 avril 1919, pourra reconstruire, sans bourse délier, trois immeubles semblables à celui qu'il possédait avant la guerre. L'hypothèse inverse pourra se présenter également. Il était facile d'éviter ces inconvénients très graves en adoptant un système analogue à celui que nous signalons (1). Il est à regretter que les Chambres n'aient pas fait un meilleur usage des remarquables travaux préparatoires constitués par la publication du Comité National d'Action pour la réparation intégrale des dommages de guerre où, sous la présidence de M. le Professeur Larmaude, doyen de la Faculté de Droit, les questions les plus importantes et les plus délicates de la loi projetée ont été examinées. Le législateur belge s'en est largement inspiré et c'est ce qui lui a permis de créer une loi « d'une clarté et d'une tenue juridique » bien supérieures à la loi française.

Quelle sera la fortune de cette loi ? il est difficile de le prévoir, sans doute le principe qu'elle a posé de-

(1) Dans ce sens Cf. proposition de loi M. Lecourtier. J. O. Doc. Parl., Chambre 1921, p. 1339.

meurera définitivement inscrit dans la législation française, mais un mouvement semble se dessiner, en faveur de la modification de nombreuses de ses dispositions, notamment en ce qui concerne les cessions de dommages (1), — nous espérons que ces tentatives qui trouvent leur origine, surtout, dans les difficultés financières de l'heure présente seront rendues inutiles par la solution rapide et satisfaisante du problème international des réparations.

(1) La loi de finances du 1^{er} mai 1921, dans ses art. 7 à 10, dispose que désormais les requêtes pour autorisation de cessions devront être publiées à l'Officiel. Le ministère public ou les parties pourront interjeter appel des décisions intervenues. Dispositions insuffisantes, croyons-nous, car la publicité du Journal Officiel que bien peu de personnes consultent régulièrement ne saurait parer aux abus que les cessions ont entraînés. Par ailleurs depuis quelque temps déjà le Tribunal, avant toute décision d'autorisation, exigeait des renseignements et se livrait à une enquête afin d'empêcher les cessions spéculatives. Nous signalerons que la Chambre avait voté des mesures destinées à n'accorder au cessionnaire d'un dommage de guerre qu'une indemnité ne pouvant dépasser le double de la valeur 1914, et à permettre à l'Etat de se libérer, dans certains cas, en versant au cessionnaire une somme légèrement supérieure au prix auquel la cession avait été consentie. L'accord n'ayant pu se faire entre les deux Chambres, on a abouti au texte, provisoire peut-être, de la loi de finances.

DEUXIÈME PARTIE

Le régime des avances

Bien avant que la guerre ne fut terminée, le gouvernement s'était rendu compte qu'il importait de prendre des mesures provisoires en faveur des populations sinistrées, réfugiées à l'intérieur de la France et à qui les succès des armées alliées permettaient de rentrer graduellement dans les régions dévastées. Ces mesures provisoires ne constituaient au point de vue juridique, que de simples secours. En effet, encore que le principe du droit à la réparation de dommages causés par la guerre ait été solennellement reconnu dans l'art. 12 de la loi de finances du 26 décembre 1914, il fallait attendre la fin des hostilités pour lui donner une confirmation législative pratique. Ces mesures provisoires s'inspiraient, néanmoins, des principes directeurs de la loi qui devait intervenir et dont les travaux préparatoires avaient fait l'objet de nombreuses publications du Comité National d'Action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre. Elles prirent bientôt, sous le nom d'avances, une importance considérable en raison du retard apporté au vote de la loi, que l'on ne put obtenir que plus d'un an après

la cessation de fait des hostilités, — et en raison également de l'urgence qu'il y avait à hâter la reprise de la vie économique dans les régions libérées.

La loi elle-même dans son art. 44 maintient le régime des avances précédemment établies :

« Indépendamment de l'application des dispositions
« (de la loi), et avant toute évaluation de dommages de
« guerre, il peut être alloué aux sinistrés pour répondre
« aux besoins les plus urgents des avances dont les con-
« ditions d'attribution sont fixées de concert par le Mi-
« nistère des Régions libérées et le Ministère des Fi-
« nances ».

Et cette disposition législative est confirmée par une circulaire ministérielle du 18 avril 1919 (1), dans les termes suivants :

« Les régimes d'avances précédemment établies doi-
« vent continuer à être appliqués dans l'esprit le plus
« large, en attendant l'évaluation des dommages qui
« prendra nécessairement un certain délai ».

Par ailleurs, de nombreuses circulaires modifiant les régimes d'avances déjà existants ou en créant de nouveaux ont été publiées depuis le vote de la loi du 17 avril 1919. Récemment, le ministère des régions libérées a décidé que les sinistrés pourront bénéficier des avances, même après que la Commission Cantonale aura statué sur leurs dommages.

La lenteur des opérations des juridictions des dommages de guerre et de la procédure tendant à la délivrance des titres d'indemnité et à leur paiement, conservent au régime des avances, encore à l'heure actuelle, une place considérable dans la question de la réparation des dommages de guerre.

En matière agricole principalement, bien rares sont les évaluations d'indemnité qui ont déjà été faites.

(1) Bull. Rég. Lib. 1919, p. 37.

On peut même dire que dans la plupart des Commissions Cantonales, aucun dossier agricole n'a encore été examiné, bien que de nombreuses déclarations aient été déposées aux greffes depuis près de 2 ans.

CHAPITRE I

Vue générale sur les avances

Caractère des avances. — Etablies avant le vote de la loi, alors que l'on ne savait si le principe du remploi obligatoire n'allait pas triompher, les avances n'ont eu en vue que la reprise des exploitations précédemment existantes. Elles ne peuvent donc, en principe, être accordées que si le sinistré s'engage à les employer à remettre en marche la même entreprise, le même commerce, la même ferme qu'il exploitait avant la guerre. Il faut donc qu'il soit de retour dans les régions libérées. Certaines dérogations, en matière industrielle principalement et aussi en matière agricole, ont été apportées à cette obligation de reprendre l'entreprise antérieure pour bénéficier des avances. Nous les examinerons au cours de cette étude.

En outre l'administration, sauf s'il s'agit de certains dommages industriels, a tendance à limiter le bénéfice des avances au sinistré (ou ses ayants-droit) qui « remploie » personnellement. Les avances ont un caractère personnel, prétend-elle, et s'il est vrai que la loi du 17 avril 1919 autorise bien un sinistré à céder son droit à indemnité, elle n'a pas spécifié que le cessionnaire pourrait obtenir également des avances, et aucun texte n'a conféré à ce dernier cette faveur. En réalité, les abus qu'avait provoqués au début, une interprétation administrative, moins rigoureuse, les difficultés de contrôle de l'emploi des avances en cas de cession et surtout les préoccupations d'ordre financier expliquent cette restriction qui n'a été appliquée, dans toute son intransigeance, qu'à la suite de l'attitude de l'Allemagne, en face du problème des réparations.

Quelles sont maintenant les caractéristiques de l'avance ?

Comme le mot l'indique, il s'agit d'une allocation provisoire en espèces ou en nature dont le montant est destiné à être remboursé soit directement par le sinistré, soit indirectement par imputation sur le montant d'une créance lui appartenant. Les avances sont accordées par les Services Préfectoraux des dommages de guerre, en général, sur simple examen administratif d'un état de dommages du sinistré, sans que celui-ci soit entendu sur leur consistance. L'administration procède par elle-même à une enquête, en principe du moins, et décide. L'avance allouée est imputable sur l'indemnité qui sera attribuée au sinistré. Et cette indemnité est fixée, elle, par un accord entre l'ayant-droit et le représentant de l'Etat, accord ou conciliation que la Commission Cantonale ne fait que reconnaître dans un procès-verbal dont la production donnera droit à la délivrance des titres d'indemnité. Cet accord, d'ailleurs, ne se produit qu'à la suite de la convocation de l'ayant-droit devant la Commission, et après débat sur la réalité et l'importance du dommage allégué. Si l'accord ne peut pas être obtenu, le sinistré saisira, sur production d'un procès-verbal de non conciliation, le Tribunal des dommages. Celui-ci — véritable organisme judiciaire — détermine le montant de l'indemnité. Après quoi, le sinistré aura encore un recours devant le Conseil d'Etat.

Les différentes espèces d'avances spécialement agricoles. — De retour dans les régions dévastées, les sinistrés ne trouvaient devant eux que des villages en ruines ou fortement éprouvés par la guerre ; il fallait leur procurer du logement, ce fut le but des avances pour remise en état d'habitabilité d'immeubles réparables.

Avances pour construction d'habitations provisoires ; il fallait mettre à l'abri leur matériel, leurs récoltes ; on

leur accorda des bâtiments provisoires agricoles et une circulaire institua des avances pour reconstruction de bâtiments d'exploitation.

Dans la plupart des cas leur mobilier avait été détruit ou perdu au cours des évacuations, les avances pour reconstitution de mobilier familial (que nous ne citons ici que pour mémoire) leur furent allouées.

Les agriculteurs qui furent partout les premiers à reprendre le chemin des ruines, devaient être encouragés tout particulièrement ; sans bétail, sans argent pour vivre et acheter des semences, il leur eût été impossible de mettre la main à cette œuvre difficile que fut la remise en culture des terres dans les campagnes dévastées. On institua pour eux le régime des avances aux agriculteurs ou pour fonds de roulement agricole.

Au moment de l'armistice, l'armée possédait une quantité considérable de chevaux, de mulets, de véhicules, que l'arrêt des hostilités rendait inutiles. On les vendit dans des adjudications publiques, auxquelles les sinistrés purent participer, sans verser d'argent, grâce aux avances pour achats de chevaux et de véhicules.

Limitées aux ventes militaires de matériel français, elles furent étendues, par la suite, aux ventes de matériel provenant des stocks des armées alliées.

En outre, la pénurie et le coût élevé des chevaux et de la main-d'œuvre agricole, engagèrent le ministère des Régions libérées à favoriser la motoculture, ce qu'il fit en étendant ce dernier régime d'avances aux achats de tracteurs usagés liquidés par l'administration.

De nombreux sinistrés avaient vu leur matériel ou des biens divers réquisitionnés par les Allemands contre remise de récépissés appelés bons. Sur le vu de ces pièces qui établissaient la réalité et l'importance du dommage subi, on leur alloua des avances sur bons de réquisitions.

Enfin on observa que la constitution des dossiers à présenter aux Commissions nécessitait, de la part du sinistré, certains frais d'expertises, de rédactions ou copies d'actes, etc., auxquels il était incapable de faire face, pour remédier à cet état de choses, une circulaire établit le régime des avances pour frais d'établissement de dossiers de dommages de guerre.

CHAPITRE II

Les avances agricoles

Nous allons étudier sous ce chapitre les circulaires qui créent les avances que nous venons de signaler. Nous grouperons tout d'abord sous le nom « d'avances immobilières » toutes celles qui ont trait à des dommages d'immeubles bâtis.

I. — AVANCES IMMOBILIÈRES

Les circulaires ministérielles relatives à cette matière sont très nombreuses, d'aucunes n'ont eu qu'une durée d'application éphémère, nous n'examinerons que les principales d'entre elles.

Le texte fondamental est la circulaire du 14 octobre 1917 (1), « relative à l'institution d'un régime d'avances en nature et en espèces pour la reconstitution des immeubles détruits.

Reprenant des mesures en vigueur antérieurement déjà, il distingue trois systèmes d'avances, au choix du sinistré :

- 1° Avances par réparation d'urgence par les soins de l'administration ;
- 2° Avances par délivrance de bons de matériaux ;
- 3° Avances par délivrance d'espèces.

Le sinistré présente une demande au Service des dommages de guerre de la Préfecture du département où se trouve l'immeuble. Ce service fait procéder à une constatation du dommage par un agent technique qui se rend

(1) Bull. Rég. Lib. 1919, N° 1 Annexe.

compte des réparations urgentes (toiture, fenêtres, charpente, maçonnerie) qu'il y a lieu de faire, et procède ensuite à l'attribution de l'avance suivant le mode choisi par le sinistré.

Les réparations d'urgence par les « soins » de l'administration furent fréquentes au début. A la suite de mal-façons et des marchés malheureux passés avec les entrepreneurs, l'administration renonça à employer ce système qui était d'ailleurs loin de satisfaire les sinistrés.

Quant à la délivrance de bons de matériaux, c'est là un système d'avances en usage dans les cas seulement où il s'agit de travaux de peu d'importance (clôture, etc.), mais qui est assez fréquent dans les hypothèses de dommages immobiliers ruraux.

Ce sont les avances en espèces qui furent et qui sont les plus fréquentes. Un agent technique donne son avis sur la somme nécessaire pour réparer l'immeuble, le Préfet ouvre un crédit dont le montant est versé par fractions au bénéficiaire, au fur et à mesure des travaux et sur justifications.

Cette circulaire est encore en vigueur actuellement ; la grande quantité des immeubles réparables, l'insuffisance numérique des agents techniques, la lenteur des services intérieurs de l'administration qui ne transmettent à ces derniers les demandes qu'ils ont reçues qu'au bout d'un assez long délai, sont autant de motifs qui, avec l'insuffisance des crédits concourent à rendre particulièrement longue toute procédure tendant à obtenir la réparation d'un immeuble.

Cette circulaire n'avait en vue que les immeubles réparables ; or, nombreux étaient les villages complètement détruits, il fallait pourvoir au logement des sinistrés qui y retournaient. On le fit en accordant gratuitement des abris ou constructions provisoires. Les baraquements du front notamment servirent à cet usage. Le ministère des Régions libérées fit également cons-

truire, sur des terres appartenant aux communes, aux départements ou à l'Etat, de nombreuses maisons en bois ou en panneaux de ciment, suivant des modèles-types (2, 3 et 4 pièces) — les maisons étaient louées moyennant une redevance nominale d'un franc, ou un loyer plus élevé suivant le cas. L'Etat en demeure propriétaire. Les sinistrés pouvaient également demander l'édification sur des terrains leur appartenant, d'une construction semblable. Dans ce cas, ils devaient accepter l'imputation, sur leur dommages de guerre, de la moitié du prix de la construction dont ils devenaient aussitôt propriétaires.

Enfin, la circulaire du 15 juin 1919 (1) prévoit également la construction de bâtiments provisoires identiques par le sinistré lui-même ou son entrepreneur ; auquel cas le prix de construction est remboursé ou payé par l'Etat avec imputation de moitié sur le compte des dommages de guerre du sinistré.

L'augmentation du prix de la main-d'œuvre et des matériaux ne permirent bientôt plus de construire des bâtiments provisoires aux conditions prévues pour les modèles-types. Et ces dispositions cessèrent d'être appliquées.

Une circulaire du 26 avril 1919 (2) prévoit des avances pour la construction de bâtiments semi-provisoires, c'est-à-dire en matériaux durables, et « présentant des caractères de permanence qui les différencient nettement de l'abri provisoire ». Elle dispose que :

« Le maximum des avances devra être fixé à 25 %
« seulement du montant approximatif de la part d'in-
« demnité éventuellement afférente à l'immeuble dé-
« truit » ; avec, de la part du sinistré, cet engagement
« d'accepter la capitalisation à 5 %, par les soins du

(1) Bull. Rég. Lib. 1919, p. 4.

(2) Bull. Rég. Lib. 1919, p. 13 Annexe.

« Trésor, du surplus de l'indemnité afférente à l'im-
« meuble dont le bâtiment semi-provisoire doit tenir
« lieu, jusqu'au rétablissement de ladite somme ».

Cette circulaire, prise par application de l'a. 19 de la loi du 17 avril 1919, a l'inconvénient d'immobiliser l'indemnité pendant un certain temps (environ cinq ans) et de retarder ainsi le emploi. Par ailleurs, le coût élevé des constructions, qui s'élevait encore récemment à plus de 7 fois le prix d'avant-guerre, a entravé l'application de dispositions qui n'auraient permis de construire que des bâtiments insuffisants.

Enfin, une circulaire du 5 juillet 1919 (1) crée un « régime d'avances exceptionnelles pour la reconstruction de bâtiments d'exploitation détruits, indispensables à la remise en activité des entreprises ».

Cette circulaire ne s'applique qu'à la reconstruction de bâtiments d'exploitation à l'exclusion des bâtiments à usage d'habitation. L'avance accordée, sur rapport de « l'Ingénieur des améliorations agricoles, chargé du Service du génie rural », ne peut dépasser, en principe, « concurremment avec les autres avances qui auraient déjà pu être allouées au même sinistré d'autres titres et qui doivent être totalisées sur son compte provisoire, une proportion de 60 % du montant approximatif total du dommage qui serait apprécié sur la base d'un état déclaratif conforme à ceux qui sont déjà en vigueur, (c'est-à-dire signé par deux témoins et certifié par le maire). » Les mêmes motifs que ceux exposés au sujet de la circulaire précédente, ont rendu ces dispositions souvent inopérantes. Par ailleurs, qu'un sinistré ait déjà bénéficié d'autres avances, aucune somme ne pourrait plus lui être allouée, du chef de la circulaire du 5 juillet 1919, surtout si l'on prend pour base la proportion de 60 % qu'elle fixe la valeur 1914 du dom-

(1) Bull. Rég. Lib. 1919, p. 6.

mage, comme l'interprétation littérale du texte le permet. En effet « le montant approximatif du dommage » ne peut être évalué qu'à l'époque où il a été causé, et les états déclaratifs sont tous établis à la valeur de 1914.

Actuellement, l'administration accorde, parfois, des avances s'élevant à 60 % de la valeur actuelle de l'immeuble détruit (1). Mais les sinistrés ruraux qui ont pu profiter effectivement de ces mesures sont rares. Il ne suffit pas, en effet, qu'une avance soit accordée, il faut encore la toucher.

En dernier lieu, une circulaire récente de fin mars 1921 permet l'allocation d'avances pour constructions de maisons destinées au logement des ouvriers agricoles.

Comme nous venons de le signaler, le principal obstacle à une application efficace de toutes ces circulaires, est l'insuffisance des ouvertures de crédits. Une avance accordée ne sera touchée que dans deux ou trois mois et même six à sept mois. La maison réparable dont elle devait assurer la remise en état d'habitabilité est devenue, entre temps, irréparable.

II. — AVANCES POUR FONDS DE ROULEMENT

AGRICOLE

Le Ministère de l'Intérieur « d'accord avec le Ministre d'Etat, président du Comité interministériel de reconstruction des régions envahies », adresse aux Préfectures

(1) Une circulaire du 15 avril 1921 (Bull. Rég. Lib. 1921, p. 149) étend à tous les immeubles, sauf aux constructions de plaisance, le bénéfice de la circulaire précitée. Elle dispose en outre que le montant de l'avance sera calculé sur le double de la valeur 1914. Les observations que nous avons faites précédemment subsistent donc.

des départements sinistrés, à la date du 16 juillet 1917(1) une circulaire qui constitue la première base du régime des avances agricoles. Les agriculteurs, de retour dans leurs villages, doivent envoyer au Préfet de leur département, par lettre recommandée, une demande d'évaluation provisoire de leurs dommages, conformément à la loi Reynald, du 5 juillet 1917. Le Préfet nomme, dans la quinzaine, un expert qui, après avoir entendu le sinistré ou son représentant, dresse un « état descriptif et détaillé des biens endommagés ou détruits ». Dès que cet état aura été déposé à la Préfecture, le sinistré peut présenter une demande d'avances en nature : matériel, cheptel, etc. ; les avances sont délivrées par les stations-magasins (pour le cheptel) et par les centres de réparations de matériel aratoire, que nous retrouverons tout à l'heure. Aucune avance en espèces n'était alors prévue.

La circulaire du 13 octobre 1917 (2) combla cette lacune. Elle observe qu' « il ne peut pas suffire à l'agriculteur d'être mis en possession de l'outillage, des animaux de trait ou d'élevage, des semences ou des plants indispensables à la remise en train de ses cultures, car il est évident que le fonctionnement même de son exploitation lui occasionne des frais élevés, auxquels il est nécessaire qu'il soit également en état de faire face. Il devra en effet, pendant de longs mois avant de récolter et de toucher le prix de ses récoltes, payer ses ouvriers, nourrir ses animaux, subvenir enfin à sa propre subsistance et à celle de sa famille. »

Elle accorde, en conséquence, des avances en espèces, s'élevant à un maximum de 400 francs par hectare de terre susceptible d'être remis en culture sans toutefois que le montant de l'avance pour fond de roulement cumulé avec les autres avances en nature ou en espèces

(1) Bull. Rég. Lib. 1919, N° 1 Annexe.

(2) Bull. Rég. Lib. 1919, N° 1 Annexe.

allouées à d'autres titres, puisse dépasser le montant approximatif du dommage. Les demandes d'avances sont soumises à des Commissions — à raison d'une au moins par département — composées de membres nommés par le Ministre de l'Intérieur, sur proposition du Préfet, à savoir : un président de Commission Cantonale d'évaluation, un délégué du Préfet, un représentant des groupements agricoles. Le directeur départemental des Services agricoles doit être entendu par la Commission. Celle-ci évalue le dommage par elle-même, en prenant pour base le constat descriptif et détaillé, mais non estimatif, dressé en vertu de la loi du 5 juillet 1917, « auquel elle pourra appliquer toute méthode d'estimation qu'elle croira suffisamment exacte, « d'après sa connaissance de la valeur des biens dans « le pays, ou d'après toutes justifications présentées par « les intéressés ».

On s'aperçut bientôt que la procédure de la loi du 5 juillet 1917 — qu'il fallait suivre nécessairement pour obtenir des avances — était longue et coûteuse. Elle convenait peut-être à une période où les demandes étaient peu nombreuses, elle apparaissait gênante devant l'augmentation du nombre des sinistrés de retour dans les départements dévastés. L'expert de l'Etat était bien rarement nommé dans le délai de quinze jours fixé par la loi. Sans doute, le demandeur avait-il la faculté, passé ce délai, de présenter requête au Président du Tribunal Civil du lieu du dommage, qui, statuant en référé, désignait un expert. Mais c'étaient là des frais que beaucoup de sinistrés hésitaient à entreprendre. De plus les Préfectures disposaient d'un nombre d'experts d'autant plus limité, que les vacations qu'on leur accordait étaient insuffisantes.

Dans ces conditions, une circulaire du Ministère du Blocus et des Régions libérées, en date du 5 avril

1918 (1) rendit cette procédure facultative pour le sinistré, en laissant toutefois aux Commissions d'avances le droit d'exiger qu'on la suivît, si cela leur « paraissait « indispensable pour leur permettre de statuer en con-
« naissance de cause ». Elle remplaça le constat de la loi Reynald par la production d'un état résumé des pertes éprouvées « comportant la désignation précise et l'évaluation au prix de 1914 des biens détruits ou endommagés ». Cet état doit être attesté par le maire. Nous voyons la différence entre les deux systèmes : le constat de la loi Reynald ne comportait pas d'estimation, il appartenait aux Commissions d'y suppléer. La pièce prévue par la circulaire d'avril 1918 est un état déclaratif de pertes avec estimation que les Commissions n'auront qu'à vérifier.

C'est la procédure que nous retrouvons dans la circulaire du 21 octobre 1918 (2) encore en vigueur à l'heure actuelle, du moins dans ses lignes générales. Cette circulaire augmente le montant maximum des avances qui peuvent être allouées, en espèces, aux agriculteurs. Désormais, ils ont le droit d'obtenir l'ouverture d'un crédit allant de 1.000 à 2.000 francs par hectare de terre qu'ils s'engagent à remettre en culture. Le montant de toutes les avances attribuées au même sinistré ne peuvent pas dépasser toutefois la valeur approximative des dommages subis estimés aux prix d'avant-guerre. Nous reconnaissons là une disposition de la circulaire du 13 octobre 1917. Toutefois le texte administratif du 21 octobre 1918 diffère de celle-là, en ce que, désormais, il est ouvert un seul crédit à l'agriculteur, crédit au compte duquel seront imputées les avances en espèces et les avances en nature accordées. En somme, la circulaire du 21 octobre 1918 a surtout pour but de grouper les

(1) Bull. Rég. Lib. 1919, p. 6.

(2) Bull. Rég. Lib. 1919, p. 7.

avances en nature et les avances en espèces allouées aux cultivateurs dans un seul régime d'avances : les avances pour fonds de roulements agricoles. Sur ce crédit de 1.000 à 2.000 francs à l'hectare, le bénéficiaire touchera :

1° les avances en nature (outillage ou cheptel) ;

2° les sommes en espèces destinées aux acquisitions de chevaux et d'animaux opérées directement par lui-même ;

3° les sommes nécessaires pour le paiement des salaires ou la subsistance de sa famille, sans qu'elles puissent dépasser 400 francs à l'hectare.

La circulaire du 21 octobre 1918, si elle augmente le maximum des avances en espèces que le cultivateur peut toucher, laisse, en définitive, subsister la limite précédemment fixée pour le montant maximum total des avances qu'il peut solliciter. Le cultivateur a l'avantage de pouvoir obtenir le versement en espèces du montant intégral du crédit qui lui est ouvert ; mais il ne pourra retenir que 400 francs à l'hectare pour l'entretien de sa famille ou le paiement des salaires de ses ouvriers, le surplus — qui représente la valeur des avances en nature auxquelles il renonce — doit être consacré à l'acquisition d'outillage agricole, d'engrais, de bétail, de semences, etc.

Les demandes d'avances doivent être adressées au Préfet ou au Sous-Préfet de l'arrondissement « dans lequel est située l'exploitation précédemment évacuée. » « dont le sinistré entreprend la remise en culture ». Elles sont soumises aux Commissions étudiées ci-dessus, dont les membres, nommés désormais par le Ministre du Blocus et des Régions libérées, se réunissent une fois au moins par semaine, à jour fixe. Ces Commissions doivent donner leur avis motivé « sur l'opportunité et le montant de chaque avance », après examen de l'état estimatif détaillé. Le Préfet sur le rapport de

la Commission statue définitivement — en pratique, tous les pouvoirs du Préfet en matière de dommages de guerre sont délégués à un secrétaire général spécial pour la reconstitution.

En cas de désaccord entre le Préfet et la Commission, le dossier est transmis au Ministère des Régions libérées qui départage.

La disposition de cette circulaire relative à la possibilité de toucher intégralement en espèces le crédit ouvert, eut pour conséquence de diminuer les avances en nature faites par l'administration. De plus, il fallait instituer un système de contrôle pour s'assurer que les achats de matériel ou d'outillage avaient bien été effectués ; contrôle long, onéreux et presque impraticable. En outre, à la suite de l'absence de concurrence sur le marché des instruments agricoles dans les régions libérées, les prix variaient, pour un même objet, dans une très large proportion d'une commune à l'autre. Les cultivateurs étaient obligés d'acheter : il ne fallait pas toutefois les laisser la proie des spéculateurs ou de commerçants malhonnêtes, c'eût été compromettre l'œuvre de reconstitution agricole, aux dépens, en définitive, du trésor français. C'est alors que la circulaire du 20 février 1919 vint décider qu'en principe seule la fraction du crédit ouvert pour la subsistance du sinistré, c'est-à-dire 400 francs à l'hectare pouvait lui être accordée en espèces, le surplus serait absorbé par des avances en nature.

« Les avances allouées, dit la circulaire, pourront
« comprendre à la fois le montant des avances en natu-
« re (matériel, cheptel) qui auront été ou seront faites
« par l'Office de la Reconstitution agricole, les sommes
« en espèces destinées aux acquisitions de matériel et
« d'animaux auxquelles seraient autorisés à procéder les
« bénéficiaires quand l'Office ou la Société Tiers-Man-
« dataire ne peuvent y procéder, et celles qui seraient
« nécessaires pour le paiement des salaires ou la subsis-

« tance de la famille. Mais le montant des sommes
« versées en argent pour ce dernier objet, c'est-à-dire
« déduction faite de celles qui seront consacrées à
« l'achat dûment autorisé et justifié d'outillage agricole,
« de bétail, d'engrais, de semences et par l'intéressé
« lui-même ne pourra excéder 400 francs à l'hectare.

Nous venons de voir que cette circulaire a conféré aux avances en nature agricoles une importance notable. Elles constituent un procédé de réparation particulièrement intéressant, peut-être aurait-on dû le rendre obligatoire dès le début, en raison des avantages qu'il présente. Il assure en effet une réparation immédiate, certaine et plus économique. Une réparation immédiate : en effet, le sinistré n'aura même pas à se déranger pour acquérir l'objet dont il a besoin, l'administration le lui livrera. Réparation certaine, point n'est besoin alors de créer un service de contrôle qui s'assure que les avances ont bien été employées à l'usage pour lequel elles ont été accordées. Réparation plus économique enfin, puisque l'Etat, débiteur de la réparation des dommages, bénéficiera des avantages commerciaux d'achats de très grandes quantités d'objets identiques dont il vérifiera avec soin la qualité (1).

D'autres considérations engageaient, d'ailleurs, l'Etat du moins en ce qui concerne les dommages agricoles à étendre le domaine des avances en nature. Lors de l'évacuation des villages situés sur la ligne de feu, on avait ramené en arrière tout le matériel agricole qu'on avait pu sauver. D'autre part, les troupes allemandes, en se retirant, avaient abandonné de nombreux instruments aratoires. Les services agricoles des départements

(1) Nous n'envisageons ici que les réparations en nature par l'Administration française ; la question des réparations en nature par l'Allemagne est en dehors de notre sujet. Toutefois devant la campagne de presse — dont on perçoit facilement les desseins intéressés — qui, ces temps derniers a tenté de discréditer par des motifs d'ordre sentimental tout projet de réparation en nature par l'Allemagne, nous observerons qu'il serait injuste de cacher les avantages que ces propositions présenteraient. Cf à ce sujet un article de M. Barthélemy, *Revue Politique et Parlementaire*, 10 mai 1921.

dévastés faisaient réparer ce matériel dans les ateliers militaires et les remettaient aux cultivateurs qui se réinstallaient. En 1918, le ministre des Régions libérées, d'accord avec le ministre de l'Agriculture, reprenait, pour le compte d'un organisme administratif créé à Paris, l'Office de Reconstitution Agricole pour les besoins des régions dévastées — tout le matériel de culture ainsi récupéré. Près du front des parcs furent établis, appelés « centres de récupération » (1) dans le but de rassembler, de réparer et d'utiliser ce matériel. Bientôt le nombre de ces ateliers s'accrut et leur rôle, aux premières heures de la reconstitution agricole, fut considérable.

Dirigé par un ingénieur agronome, le centre de récupération rassemblait dans les parcs tous les instruments retrouvés. Puis il les répartissait en 2 groupes :

a). — Les instruments dont les propriétaires étaient connus ;

b). — Les instruments dont les propriétaires n'étaient pas connus.

Les premiers furent restitués purement et simplement. Quant aux autres, biens vacants et sans maître, ils étaient considérés comme propriété de l'Office de Reconstitution Agricole lui-même, représentant l'Etat et laissés dans les centres de récupération qui en assuraient la réparation soit directement, soit par l'intermédiaire d'entrepreneurs privés.

Réparés, les instruments sont évalués et remis en compte à un organe départemental appelé Société Tiers-Mandataire qui — intermédiaire entre le sinistré et en l'espèce l'Office de Reconstitution Agricole — les répartit et les cède aux cultivateurs.

En ce qui concerne le cheptel, on procéda comme on avait procédé pour le matériel. Le bétail sauvé, lors des

(1) Voir Bull. Rég. Lib. 1919, p. 16.

évacuations, était rassemblé dans des centres de réception, de là, soit acheminé vers le centre d'abattage militaire, soit classé pour la conservation et dirigé vers les « stations-magasins » de l'intérieur. Ceux-ci le plaçaient en cheptel chez des cultivateurs des environs avec cette clause que « si la région d'où provenait le bétail venait « à être libérée, la résiliation du contrat serait acquise « de plein droit ».

Au fur et à mesure du recul allemand, les cultivateurs rentraient dans leurs campagnes, les stations-magasins résiliaient le contrat de cheptel, reprenaient le bétail et le livraient directement aux cultivateurs sur demande individuelle accompagnée d'un certificat du maire.

Bientôt, ce fut la société Tiers-Mandataire (1) que l'on chargea de transmettre les demandes, après contrôle des pertes des demandeurs. Donc, les cultivateurs s'adressaient à la Tiers-Mandataire qui, après autorisation du Commissariat de l'Agriculture, envoyait un délégué dans la station-magasin la plus voisine choisir le nombre d'animaux correspondant aux demandes individuelles qui lui étaient faites ; et c'est suivant ces demandes qu'elle assurait la répartition du bétail obtenu. Cette procédure favorisait les cultivateurs rentrés les premiers et pouvait conduire parfois à des attributions de bétail ne correspondant pas au cheptel possédé avant-guerre. Aussi bien, il fut décidé dès 1919 que les demandes de bétail seraient faites désormais par la commune ou le syndicat agricole, dans les villages où cet organisme existait ; elles étaient transmises ensuite à la société Tiers-Mandataire, qui obtenait du Commissariat agricole l'autorisation de se rendre dans une station-magasin pour opérer les prélèvements de bétail. Elle distribuait ensuite le bétail récupéré entre les diverses com-

(1) Voir Bull. Rég. Lib. 1919, p. 46 et 47 (Circulaires des 2 et 18 août 1919).

munes, au prorata du nombre demandé en cas de prélèvement insuffisant, et les communes ou les syndicats procédaient à la répartition entre les cultivateurs par voie de tirage au sort. La société Tiers-Mandataire, comme nous le voyons, a eu un rôle considérable dans la réparation des dommages agricoles. Organisme d'origine privée, elle a été pour les cultivateurs un intermédiaire actif et éclairé pour la délivrance des avances en nature.

Elle réunit les demandes des sinistrés ou plutôt des syndicats, et y satisfait soit directement, soit par la délivrance de bons d'achats.

Les centres de récupération lui remettaient les machines agricoles réparées, et même les machines agricoles neuves acquises par l'Office de la Reconstitution Agricole. Lorsque le bétail des stations-magasins fut épuisé, elle fut chargée de la distribution du bétail acheté par l'Office, notamment au Luxembourg, en Hollande, en Suisse et en Amérique, et destiné à reconstituer un cheptel de race pure dans les régions restaurées — dans ces derniers temps, enfin, elle assura la répartition du bétail récupéré d'Allemagne. Elle joua le même rôle en ce qui concerne les engrais, les semences, etc., achetés dans le commerce ou livrés par l'Allemagne en exécution du traité de paix.

Les achats faits par l'Office de Reconstitution Agricole ont eu une utilité considérable. Ils ont permis de fournir des types d'animaux de race pure qui remplaceront avantageusement cette race flamande disparue. des semences de qualité supérieure — notamment en ce qui concerne les betteraves à sucre — et qui permettent d'obtenir des récoltes plus avantageuses que celles d'avant-guerre. Enfin et surtout ces achats ont permis de lutter avec succès contre la hausse formidable qui a atteint tous les produits agricoles ou nécessaires à l'agriculture vers la fin de 1919. Ils ont donc eu des consé-

quences intéressantes et pour la reconstitution rurale, elle-même, et pour les finances françaises. Lorsque la société Tiers-Mandataire ne peut procurer elle-même en nature les objets qui lui sont demandés, elle délivre des bons d'achats — jusqu'à concurrence, toujours, du crédit ouvert — et après examen des conditions auxquelles la vente est consentie.

Elle veut, en effet, s'assurer que les prix demandés ne « présentent pas des écarts trop marqués avec les « prix pratiqués dans la région à cette époque », ce qui a son importance puisque nous savons que l'indemnité sera calculée suivant le « coût effectif du remplacement » et que devant un coût de remplacement exagéré, de deux choses l'une, ou la différence avec les prix normaux sera supportée par l'Etat ou elle restera à la charge du sinistré — éventualités que l'on doit toutes deux empêcher. Enfin, et toujours dans les mêmes conditions — relatives au compte ouvert et au caractère normal des prix — elle rembourse le montant des achats ou des réparations effectués directement par le sinistré.

Les dispositions et la procédure que nous venons d'indiquer sont encore appliquées actuellement. Seules quelques modifications y ont été apportées, dont nous ne signalerons que les plus notables.

La circulaire du 10 juillet 1919 dispose que « par suite « des frais particulièrement élevés que comporte la re- « prise d'exploitations négligées depuis plusieurs an- « nées ou la reconstitution d'exploitations d'une nature « particulière, telles que la culture de la vigne, l'élevage « des chevaux et la culture des plantes industrielles » il y a lieu d'accorder normalement 2.000 francs par hectare aux agriculteurs et même de 2.500 à 4.000 francs à l'hectare aux éleveurs de chevaux, aux vigneron et aux cultivateurs de plantes industrielles.

Très souvent, des avances calculées suivant cette der-

nière circulaire eussent dépassé le maximum fixé par la circulaire du 13 octobre 1917 et confirmé par la circulaire du 21 octobre 1918 (c'est-à-dire le montant du dommage estimé au prix d'avant-guerre), c'est pourquoi une circulaire du 28 septembre 1919 vint décider que le montant des avances pour fonds de roulement agricole pourra atteindre désormais un chiffre égal à deux fois la valeur du dommage estimé aux prix de 1914. De plus, en raison du coût de la vie, la somme versée en espèces pour le paiement des salaires et les frais de nourriture n'est plus limitée à 400 francs à l'hectare, mais s'élèvera désormais au 4/10 du montant total du crédit ouvert.

Une circulaire du 8 août 1919 (1) avait mis fin à la procédure de la Commission spéciale d'avances. Celle-ci, dont les membres sont nommés désormais par le Préfet, délègue ses pouvoirs à l'un d'entre eux qui donne son avis, sur chaque demande, au délégué spécial du Préfet pour les avances agricoles, qui décide.

En dernier lieu une circulaire du 24 mars 1921 (2) vient encore d'élever à 3.000 francs par hectare cultivable ou cultivé, le maximum du crédit dont peuvent bénéficier les agriculteurs des zones les plus fortement atteintes par la guerre (2).

En résumé, en l'état actuel, le crédit de fonds de roulement agricole est ouvert sur demande accompagnée d'état détaillé de pertes certifié par deux témoins et le maire de la commune. Cette avance est adressée au Préfet ou au Sous-Préfet, transmise à son délégué, le régisseur pour les avances agricoles, qui accorde l'avance après avis du représentant de la Commission spéciale ou, à défaut de cette Commission, après avis d'un

(1) Bull. Rég. Lib. 1919, p. 47.

(2) Une circulaire du 11 avril 1921 (Bull. Rég. Lib. 1921, p. 144) dispose que les crédits ouverts aux agriculteurs ne seront plus limités au double de la valeur 1914 de leurs dommages.

agriculteur notable nommé par le Préfet.

Le crédit une fois ouvert, en principe les 2/5 en sont accordés en espèces en deux fractions égales, les trois autres cinquièmes sont alloués en nature.

III. — AVANCES POUR ACQUISITION DE MATÉRIEL PROVENANT DE LA DÉMOBILISATION DES ARMÉES

La circulaire du 17 juin 1919 (1) permet au sinistre d'utiliser les bons d'achats délivrés par la société Tiers-Mandataire dans les ventes publiques de chevaux et de véhicules, spécialement automobiles, organisées par les domaines.

Des dispositions ultérieures faisant l'objet d'instructions aux Préfets des départements dévastés et relevées dans un rapport au ministre des Régions libérées, en date du 20 juillet 1919, étendent l'usage de ces bons de la société Tiers-Mandataire aux ventes de matériel des armées alliées, organisées par le sous-secrétariat de la liquidation des stocks. Par ailleurs, le ministère des Régions libérées avait un droit de préemption — dont il a d'ailleurs usé sans discernement — avant toute vente, sur les objets faisant partie des stocks, de façon à lui permettre de subvenir aux besoins des régions confiées à ses soins, en liquidant ses acquisitions dans des ventes ayant lieu dans les départements dévastés.

Une circulaire du 5 mars 1921 vient de mettre fin à la délivrance des bons d'achat — imputables sur les comptes ouverts aux sinistrés — et destinés à l'acquisitions d'objets compris dans les stocks. Mais il semble qu'elle sera rapportée.

(1) Bull. Rég. Lib. 1919, N° 1 Annexe.

Nous avons signalé au début de cette deuxième partie que le ministère des Régions libérées avait favorisé, par des mesures spéciales, la motoculture. En effet, les agriculteurs sinistrés peuvent acquérir des tracteurs neufs dont la moitié du prix est à la charge de l'Etat, et l'autre moitié imputée sur leurs comptes d'avances. Et une circulaire du 7 novembre 1920 dispose que les agriculteurs pourront obtenir, dans les conditions fixées par la circulaire du 17 juin 1919 précitée, des avances pour achats de tracteurs usagés dans les ventes des domaines. Ils devront s'engager à ne pas céder le tracteur, ni le donner en location pendant un certain délai (un an en général). Le prix du tracteur est porté au débit du compte du sinistré. Il est probable que bien peu d'agriculteurs auront demandé le bénéfice de ces dispositions qui sont beaucoup moins avantageuses qu'en cas d'acquisition de tracteurs neufs puisque dans cette dernière hypothèse, la moitié du prix d'achat est imputée sur le crédit ouvert au sinistré.

IV. — AVANCES SUR BONS DE RÉQUISITION

Dès le 22 juin 1919 (1), le ministère des Régions libérées, sur les sollicitations des sinistrés, institua un régime d'avances sur bons de réquisitions valorés, délivrés par l'ennemi.

La demande doit être présentée à la Préfecture, certifiée par deux témoins et le maire de la commune où a eu lieu le principal dommage, et accompagnée des bons originaux. Elle est soumise à une Commission, dite des Avances sur bons de réquisition, formée à l'image des Commissions spéciales que nous avons déjà rencontrées,

(1) Bull. Rég. Lib. 1919, p. 6.

et à laquelle on adjoint un interprète de langue allemande. La Commission donne son avis sur l'admission de la demande et sur le montant de l'avance à accorder qui, en tous cas, ne peut dépasser 75 % des sommes portées sur les bons. Le Préfet statue définitivement, dans la limite d'un chiffre maximum de 100.000 francs par attributaire, sur la fixation de l'avance. Si l'avance demandée dépasse 100.000 francs, le Préfet doit en référer au Ministre.

Les avances ne sont accordées que s'il s'agit de « bons valorés ». Or, c'est là l'exception. En réalité un bon de réquisition constate l'enlèvement d'un objet déterminé, mais n'en porte pas l'évaluation — ce n'est pas là son but.

En outre, les prix, lorsqu'ils étaient indiqués, étaient très souvent fantaisistes ; les prendre pour base même d'une avance amenait la Commission à accorder des avances sans rapport avec le préjudice causé par la réquisition. Le ministère remédia à ces inconvénients en étendant — dans une instruction du 17 septembre 1919 (1) — le bénéfice des avances aux bons non valorés, pourvu que leur authenticité ne fasse l'objet d'aucun doute (on exige le cachet de l'unité militaire qui a opéré la réquisition et la signature d'un officier, en général). L'estimation est alors faite — pour les bons de caractère agricole — par un expert adjoint à la Commission, dans les conditions prévues par l'a. 13. N° 3 *in fine* de la loi du 17 avril 1919. Cet expert vérifie également les prix portés sur les bons valorés. Le texte du 17 décembre 1919 porte, en outre, à 250.000 le maximum de l'avance qui peut être accordée par le Préfet directement.

Dernièrement, enfin, il a été décidé que les avances pourraient être accordées également, dans les mêmes

(1) Bull. Rég. Lib. 1919, p. 79.

proportions, lorsque le sinistré est dans l'impossibilité de produire les bons originaux, pourvu qu'il présente des copies ou attestations de réquisitions certifiées par des témoins.

On ne saurait trop approuver ces dispositions nouvelles, mais elles viennent un peu tard, — elle sont en effet adoptées à l'heure où le ministère des Régions libérées est en retard de près d'un milliard sur le versement des avances accordées en 1920. Il est probable donc que cette circulaire récente n'aura qu'une portée platonique. Il semblerait que l'administration est d'autant plus généreuse de circulaires qu'elle a moins de crédits à sa disposition pour y satisfaire.

On remarquera que les avances sur bons de réquisitions s'adressent spécialement aux sinistrés restés en France occupée pendant la guerre et dont les biens ont été, en général, épargnés de la destruction. Les sinistrés de la ligne des tranchées ne pourront pas en bénéficier, et pour cause, il eût fallu leur accorder, pour ainsi dire, une compensation en les faisant bénéficier par exemple d'une augmentation appréciable du maximum des autres avances, communes à tous les sinistrés, qui peuvent leur être accordées. Nous avons vu qu'une circulaire du 24 mars 1921 a déjà, en partie, comblé cette lacune.

Les avances sur bons de réquisitions diffèrent des autres avances par une particularité digne d'intérêt. Ce sont les seules qui peuvent ne pas être remployées à la reprise exclusive de l'exploitation où elles ont été opérées. Une réponse ministérielle du 21 septembre 1919 nous apprend en effet qu'elles peuvent être destinées à la reconstitution agricole, industrielle ou commerciale, sans préciser plus amplement leur emploi (1).

(1) Bull. départemental de Législation et de Jurisprudence en matière de dommages de guerre Nord, nov. 1919.

V. — AVANCES POUR FRAIS DE CONSTITUTION DE DOSSIER

Les circulaires du ministère des Régions libérées sur les avances pour établissement de dossiers sont très nombreuses. Certaines d'entre elles n'ont jamais reçu d'application, notamment en ce qui concerne plus spécialement les frais d'expertises immobilières. De l'étude des différents textes administratifs, nous pouvons distinguer trois périodes bien distinctes dans le régime des avances qui nous occupent :

1. — la circulaire du 25 avril 1919
2. — " " des 3 et 26 août 1919.
3. — " " du 24 février 1920.

1° *Le régime de la circulaire du 25 avril 1919* (1). — Le sinistré présente à l'appui de sa demande un état déclaratif de ses dommages, certifié par le maire et deux témoins de chaque commune où il est sinistré. La demande étant présentée à la Préfecture, il y aura lieu de formuler une demande par département si les dommages ont été subis dans des communes appartenant à des départements différents. Le Préfet statue. La base de l'avance accordée est un pourcentage du montant approximatif de dommages relevés dans l'état déclaratif.

« Le tant pour cent, aux termes de la circulaire, a
« paru pouvoir être fixé à 1 % en ce qui concerne les frais
« afférents à l'établissement des pièces justificatives pro-
« duites à l'appui du dossier proprement dit de déclara-
« tion de dommages (procès-verbaux de constat, experti-
« ses, relevés de plans, copies d'actes et de pièces, etc.)
« et à 1 % en ce qui concerne l'établissement des projets
« de travaux et devis sommaires prévus par l'art. 9 de la

(1) Bull. Rég. Lib. 1919, N° 1 Annexe.

« loi, soit au total 2 % ». Les demandes dont le montant dépasserait la somme de 20.000 sont soumises obligatoirement au ministre.

Cette circulaire avait un caractère provisoire, elle était destinée à accorder aux sinistrés les avances urgentes, nécessaires pour faire face aux premiers frais de constitution de dossier, en attendant la rédaction du tarif officiel des honoraires d'architectes. Dès sa publication qui fit l'objet de la circulaire du 29 juillet 1919 (1), le ministère modifia les instructions du 25 avril 1919, il leur substitua la circulaire du 3 août 1919.

2° *Circulaire du 3 août 1919* (1). — Le texte administratif alloue des avances dont le taux varie suivant la nature des dommages compris dans le dossier de réclamation. Il distingue :

1° Constitution des dossiers de dommages afférents à des immeubles bâtis : Elle comprend l'établissement des plans et devis destinés à fixer la valeur et la consistance des immeubles en 1914. Il est alloué une avance de 1 % à 4 % ou de 0,75 à 3,50, suivant les cas, sur le montant de l'évaluation aux prix de 1914. Le taux de cet avance varie dans les limites que nous venons d'indiquer en raison inverse de l'importance du dommage. Ce tarif est appliqué au coût de construction en 1914 sans déduction de vétusté.

2° Constitution de dossiers ou parties de dossiers concernant des dommages autres que ceux subis par des immeubles bâtis :

Elle comprend l'établissement de rapports, procès-verbaux de constats, etc., destinés à fixer la réalité et l'importance du dommage. Le taux de l'avance est fixé à 4 % du dommage évalué aux prix de 1914.

3° Projet de travaux prévus en cas de emploi (a. 9 de la loi du 17 avril 1919) :

(1) Bull. Rég. Lib. 1919, p. 36 et 38.

Il s'agit là du projet qui doit être joint à l'engagement de remploi et qui doit être présenté dans les deux ans de la fixation définitive de l'indemnité. Le taux de l'avance s'élève à 2 % de la valeur de remplacement, sans que le sinistré qui en est bénéficiaire soit tenu de présenter le projet avant l'expiration de la période de deux ans ci-dessus indiquée.

Cette circulaire instituant un régime d'avances très certainement suffisantes pour faire face aux frais d'établissement de dossiers. Le principe d'une avance proportionnelle au montant du dommage est discutable, toutefois, au moins pour ce qui est des constitutions de dossiers purement mobiliers. L'établissement d'une demande d'indemnité pour des dommages très élevés ne donne pas lieu, en général, à des frais plus élevés que s'il s'agit de dommages de moindre importance. De toute façon, il ne saurait y avoir de proportion entre les frais de constitution d'un dossier et la valeur des dommages sur lesquels il porte. Nous faisons cette observation parce que le principe de l'avance proportionnelle, une fois admis, a servi de base à de nouvelles dispositions ministérielles qui entraînèrent des abus regrettables.

Nous remarquerons que si la circulaire du 3 août 1919 nous paraît, d'une façon générale, suffisante pour répondre aux besoins pour lesquels elle avait été créée, a le tort de ne pas assimiler à l'établissement de dossiers d'immeubles bâtis, la constitution des dossiers afférents aux installations d'outillages industriels ou aux dommages causés au sol, forêts, etc. (immeubles non bâtis). En effet, dans les deux hypothèses que nous venons de signaler, une avance de 1 % sur la valeur 1914 est insuffisante pour régler les honoraires de l'ingénieur ou de l'homme de l'art à qui le sinistré devra nécessairement faire appel pour établir l'importance du dommage.

Cette remarque faite à diverses reprises et l'interven-

tion d'Associations ou d'Unions de sinistrés, à caractère commercial, qui se chargeaient de la récupération des dommages de guerre moyennant le versement d'un pourcentage sur le montant du sinistre conduisirent à la publication de la circulaire du 26 août 1919.

Circulaire du 26 août 1919 (1). — Il est alloué, — en plus de l'avance pour établissement de plans et devis d'immeubles bâtis toujours calculée suivant le tarif ministériel du 26 juillet 1919 — une avance spéciale dite pour constitution de dossier administratif de dommages immobiliers. Son taux est de 1 % de la valeur 1914 de l'immeuble bâti sinistré, et elle est destinée à faire face aux frais de copies d'actes notariés ou autres, établissant la propriété du demandeur sur le bien détruit, de production d'états hypothécaires, d'actes de notoriété en cas de décès du propriétaire, etc.

Pour un immeuble d'une valeur de 200.000 francs en 1914, la circulaire du 26 août 1919 accorde une avance de 2.000 francs, or jamais les frais de copies ou de rédactions d'actes que nous avons signalés ne pourront atteindre, même pour un dommage dix fois plus considérable, une somme semblable. Ce taux est manifestement exagéré.

Mais où l'exagération est encore plus grave, c'est lorsque la circulaire dispose que la constitution des dossiers de dommages autres que ceux afférents à des immeubles bâtis, donnera lieu à l'allocation d'une avance s'élevant à 2 % de la valeur actuelle des biens sinistrés.

Cette disposition ne saurait s'expliquer que par l'ignorance complète de la part du rédacteur des formalités pratiques de constitution de dossiers. Sans doute, elle remédiait à l'insuffisance constatée de la circulaire précédente en ce qui concerne certains dossiers de dommages immobiliers, mais elle y remédiait d'une façon exa-

(1) Bull. Rég. Lib. 1919, p. 64.

gérée. L'avance pour établissement de dommages afférents à des biens autres que les immeubles bâtis devenait, dans tous les cas, plus élevée que celle concernant la constatation des dommages causés à ces derniers. Or, il est à peu près impossible que la présentation d'une réclamation relative à des dommages de cette sorte donne lieu à des frais aussi élevés que s'il fallait recourir à une expertise confiée à un architecte. Un dossier de pertes mobilières, par exemple, n'est qu'un travail de copie des objets perdus par le sinistré. On y ajoutera une police d'assurance, des attestations, des factures d'achats de meubles, voire des copies de contrats de mariages, des intitulés d'inventaires,... mais jamais les frais de constitution d'un dossier représentant un sinistre de meubles meublants, par exemple s'élevant à 50.000 valeur 1914, soit 200.000 valeur actuelle, n'atteindra la somme de 4.000 francs qui est généreusement allouée par la circulaire d'août 1920 pour les couvrir.

On comprend, dans ces conditions, que cette circulaire ait été onéreuse pour le trésor public, d'autant plus qu'on n'avait pas pris la précaution de fixer la base suivant laquelle devait être établie la valeur actuelle de remplacement. Pour calculer celle-ci, certains sinistrés faisaient subir aux prix en cours en 1914 une majoration supérieure parfois à 5 ou 600 %, de telle façon que dans une espèce comme celle que nous avons prise pour exemple, l'avance pour constitution de dossier était de 7.000 francs. En réalité, comme nous le disions tout à l'heure, cette circulaire a servi des intérêts particuliers, elle était toute à l'avantage de ces associations de sinistrés à caractère commercial que nous avons signalées.

On s'aperçut des abus qu'elle engendrait et après avoir décidé que le coefficient de majoration qui devait être employé pour obtenir la valeur de remplacement

serait désormais fixé forfaitairement à 3, le ministère, par une circulaire du 24 février 1920, abandonna les dispositions d'août 1919.

3^e *Circulaire du 24 février 1920* (1). — Les abus provoqués par les dispositions antérieures avaient été si manifestes, que le ministère décida l'application rétroactive de la nouvelle circulaire à dater du 1^{er} janvier 1920. Toutes les demandes, même déjà examinées à cette date, et à la suite desquelles une avance avait été accordée, sans que l'ordre de paiement en ait été envoyé à la Trésorerie générale devaient être examinées de nouveau et donner lieu à des décisions conformes aux nouvelles dispositions. Mais cette mesure fut rapportée et l'application de la nouvelle circulaire commença à la date de sa publication.

Dans le nouveau régime des avances, rien n'est changé au calcul des frais d'expertises immobilières auxquels continue de s'appliquer le tarif du 29 juillet 1919. Toutefois en ce qui concerne les frais d'établissement de devis et projets à joindre à l'engagement de remploi, le taux des avances est ramené à 1,50 % de la valeur 1914 de l'immeuble détruit multiplié par un coefficient de 2. L'établissement du dossier administratif ne donne lieu qu'à une avance — et dans des cas exceptionnels — de 0,50 % sur la valeur 1914.

En ce qui concerne les dommages autres que ceux afférents à des immeubles bâtis, le taux des avances pour l'établissement du dossier qui leur est relatif, est ramené à 1 % de la valeur 1914 des biens sinistrés à laquelle on fait supporter, au préalable, une majoration de 100 %, et sous la condition de justifier qu'une expertise est nécessaire. En outre, la circulaire dispose que désormais l'avance allouée sur ces nouvelles bases ne serait plus, contrairement à l'usage antérieur, versée

(1) Bull. départemental de Législation et de Jurisprudence en matière de dommages de guerre Nord, avril 1920.

en une seule fois. Elle est payée, jusqu'à concurrence de $\frac{3}{4}$ par cinquième, sur justification des frais réellement engagés et le dernier quart n'est remis au sinistré qu'après que la Commission Cantonale aura statué sur sa demande.

Critiquable, parce que trop peu soucieuse des deniers publics, la circulaire du 26 août 1919 fut remplacée par une circulaire qui tombe dans un excès contraire.

Désormais un sinistré qui veut faire procéder à la constatation de dommages immobiliers, par exemple, doit avancer lui-même les frais d'expertises. Un architecte attendra rarement pour réclamer ses honoraires, que la demande d'avances pour constitution de dossier ait été l'objet d'une solution, et même, s'il faisait preuve de cette longanimité, il ne se contenterait pas du $\frac{1}{5}$ de ses honoraires. Pour toucher une somme suffisante, il devrait attendre plus d'une année. Par ailleurs, les crédits affectés au chapitre des avances pour constitution de dossiers sont rares — l'administration a pris des précautions pour éviter le gaspillage des crédits, lorsque les crédits eux-mêmes n'existent plus.

Tel est le régime actuellement en vigueur, théoriquement du moins, puisqu'en pratique les demandes d'avances pour constitution de dossier ne reçoivent que bien rarement une solution effective. Quelques dispositions ministérielles lui ont apporté des modifications de détail, elles ont décidé par exemple que les demandes présentées par des Coopératives ou Associations de sinistrés à caractère non-commercial, n'auraient pas besoin d'être accompagnées de la justification de « nécessité d'expertise », et qu'en outre les groupements que nous venons de signaler pourraient toucher en une seule fois les avances pour constitution de dossier de minime importance.

VI. — LES AVANCES POUR TERRES INCULTIVABLES

Nous avons traité jusqu'ici des principales avances dont peuvent bénéficier les cultivateurs sinistrés qui reprennent les exploitations qu'ils dirigeaient avant la guerre. Nous avons vu également que les avances devaient obligatoirement être destinées à la reconstitution de la même exploitation que l'on possédait avant 1914 — (sauf l'exception relative aux avances sur bons de réquisitions). Or, il s'est trouvé que des sinistrés, de retour dans leurs villages, ne pouvaient, malgré tout leur courage, remettre leurs terres en culture. Certaines terres, en effet, sont dans un tel état de dévastation qu'elles demeurent définitivement impropres à la culture ; d'autres ne pourront être labourées et ensemencées qu'après de longs travaux. Ces sinistrés que des circonstances indépendantes de leur volonté empêchaient de se réinstaller, allaient-ils être privés complètement du bénéfice des avances ?

L'administration, dans la pensée de hâter la reprise de la vie agricole dans les régions libérées, décida, dès la première heure, de leur accorder des avantages « dans le cas où ils s'engageraient à reprendre une exploitation agricole, située dans le département où se trouvait l'exploitation primitive ou dans les arrondissements limitrophes. »

Il suffit que leurs terres aient été reconnues incultivables par une Commission agricole désignée à cet effet. Ils bénéficieront alors des avances accordées par les circulaires des 16 juillet-13 octobre 1917 (1) aux agriculteurs reprenant leurs exploitations d'avant-guerre, sous conditions qu'ils appliquent ces avances à la remise en culture de l'exploitation nouvelle « sans toutefois

(1) Bull. Rég. Lib., voir *supra*.

qu'elles puissent servir à l'acquisition proprement dite d'une exploitation nouvelle ».

La circulaire du 21 octobre 1918, dont nous avons examiné précédemment la partie principale, vint supprimer les mesures précédentes. Elle dispose que les sinistrés dont les terres sont incultivables bénéficieront désormais des dispositions de la loi, récemment votée, du 4 mai 1918, sur les terres abandonnées. Ils devront remettre en culture des terres abandonnées, et il leur sera alloué des avances pouvant aller jusqu'à 2.000 francs à l'hectare. Ces avances seront d'ailleurs imputables sur l'indemnité qui sera allouée à ces sinistrés. — bien qu'elles n'aient pas le caractère d'avances sur dommages de guerre. C'est là l'application d'une disposition que nous retrouvons dans l'a. 46 de la loi du 17 avril 1919, *in fine* (imputation des sommes dues à l'Etat sur l'indemnité de dommages).

Nous remarquerons que la circulaire du 16 octobre 1917 était inspirée d'un esprit plus large ; le sinistré pouvait acquérir de ses deniers un nouveau domaine en pleine exploitation, il pouvait bénéficier des avances du moment qu'il les employait à le mettre en culture. Sous l'empire de la circulaire du 21 octobre 1918, au contraire, il ne peut obtenir des avances que s'il reprend des terres abandonnées.

Bientôt la loi sur la réparation des dommages de guerre fut votée. Il importait de prendre de nouvelles dispositions qui fussent en harmonie avec ses prescriptions en matière de remploi. Aussi bien une circulaire du 27 avril 1919 (1), dispose-t-elle en harmonie avec l'a. 5. 8^e alinéa de la loi nouvelle, de limiter l'octroi des avances aux seuls sinistrés qui reprennent une exploitation dans

(1) Bull. Rég. Lib., 1919, n° 1. Annexe.

un rayon de 50 kilomètres de la commune du dommage, sans sortir de la zone dévastée.

Cette circulaire ne répondait pas aux vœux ordinaires des cultivateurs sinistrés. Ceux-ci désiraient qu'on leur allouât des avances imputables sur l'indemnité éventuelle qui leur serait accordée, qui leur permissent de reprendre une exploitation sur un point quelconque du territoire.

La considération que ces populations rurales, en raison de leur genre de vie, pourraient difficilement trouver ailleurs qu'à la campagne le moyen d'exercer leur activité, engagea le ministère à prendre de nouvelles mesures en leur faveur.

La circulaire du 7 août 1919 (2) accorde aux agriculteurs dont les terres sont incultivables, des avances pour la reprise d'exploitations agricoles sur un point quelconque du territoire. Ces avances sont calculées à raison de 2.000 francs par hectare cultivé et ne peuvent dépasser les $\frac{3}{4}$ de la valeur des dommages subis par les intéressés calculée approximativement sur présentation d'un état déclaratif de pertes. Elle décide en outre que si ces agriculteurs se contentent d'attendre la remise en état de leurs terres, il leur sera allouée une avance alimentaire,¹ payable par trimestre, s'élevant à 5 % par an du montant approximatif de leurs dommages. En fait, cette avance ne sera pas imputable sur le principal de l'indemnité éventuelle, puisque le montant de la perte subie tel qu'il sera fixé par la Commission, porte intérêt à 5 % à dater du 11 novembre 1918. L'Etat ne fait donc que se libérer des intérêts dont il est débiteur.

En résumé, la situation des agriculteurs dont les terres sont incultivables, telle qu'elle résulte des circulaires en vigueur, est la suivante :

1° L'agriculteur qui reprend une exploitation agricole

(2) Bull. Rég. Lib. 1919, p. 46.

dans un rayon de 50 kilomètres de la commune où il est sinistré, a droit immédiatement à toutes les avances agricoles comme s'il reprenait la ferme qu'il dirigeait avant la guerre. Il est en somme autorisé à bénéficier des avances ordinaires sans les affecter à la reprise exclusive du domaine où il a été sinistré ;

2° L'agriculteur qui reprend des terres dans l'étendue de la zone dévastée (en dehors de la zone de 50 km), a droit aux avances de la circulaire du 7 août 1919. Plus tard, si les terres qu'il occupait avant la guerre sont rachetées par l'Etat, il bénéficiera des frais supplémentaires de remploi dans sa nouvelle installation. Si ces terres ne sont pas rachetées, il ne pourra être considéré comme satisfaisant aux conditions de remploi, et n'aura droit définitivement qu'à une indemnité de perte subie dont le montant intégral lui sera versé rapidement.

3° L'agriculteur qui reprend des terres sur un point quelconque du territoire en dehors de la zone dévastée, a droit aux mêmes avances que dans le cas précédent, et en ce qui concerne l'indemnité qui lui sera allouée, il est assimilé à celui qui réinstallé dans les régions dévastées, n'a pas vu les terres qu'il occupait précédemment, rachetées par l'Etat.

4° L'agriculteur qui préfère attendre la remise en état de son exploitation agricole, bénéficie de l'allocation des avances alimentaires représentant l'intérêt à 5 % de la perte qu'il a subie.

CHAPITRE III

Dispositions destinées à favoriser le crédit aux agriculteurs

Nous avons traité jusqu'ici des avances sur dommages de guerre, c'est-à-dire imputables sur l'indemnité qui sera attribuée au sinistré.

Le gouvernement a pensé fort judicieusement que toutes les mesures prises en faveur de cultivateurs sinistrés n'étaient peut-être pas suffisantes, et que pour accélérer la reprise de la vie agricole dans les régions détruites il fallait encourager par des dispositions spécialement avantageuses le retour des agriculteurs. Ce fut l'objet de la loi du 21 juin 1919 « accordant des facilités particulières aux agriculteurs des départements victimes de l'invasion ».

Cette loi est relative aux prêts aux caisses régionales de crédit mutuel des départements libérés, et aux prêts individuels aux sinistrés ruraux.

L'a. 1^{er} dispose que : « Par dérogation à l'a. 3 de la loi
« du 31 mars 1899, modifiée par la loi du 25 décembre
« 1900 et l'a. 3 de la loi du 19 mars 1910, il pourra être
« accordé, à titre exceptionnel et temporaire, pendant
« une période dont la durée sera déterminée par décret
« contresigné par les ministres de l'Agriculture et des
« Finances, aux caisses régionales de crédit mutuel
« agricole dont l'action s'étend sur les départements
« victimes de l'invasion, des avances spéciales sans pro-
« portion avec le capital versé ou souscrit, prélevées sur
« la fraction correspondante du crédit agricole et desti-

« nées à permettre la reconstruction des exploitations
« rurales et la reprise de la vie agricole ».

L'a. 2 étend le bénéfice du crédit agricole aux sociétés coopératives agricoles — de formation antérieure ou postérieure à la guerre. Celles-ci pourront solliciter des avances correspondant à 5 fois le capital versé en argent ou en nature pour les Sociétés à responsabilité limitée et à 6 fois pour celles à responsabilité solidaire illimitée. Les prêts ne pourront avoir une durée supérieure à dix années après la cessation des hostilités (24 octobre 1919). Par décret du 29 septembre 1919, rendu en exécution de la loi du 21 juin 1919, cette clause relative à la durée des prêts est étendue aux avances consenties aux Caisses de Crédit Mutuel Agricole.

D'autres dispositions de la loi augmentent le nombre des bénéficiaires du Crédit agricole.

C'est ainsi que :

« Les associations syndicales libres d'hydrauliques et
« d'améliorations agricoles pourront recevoir des avances dans les mêmes conditions, sans qu'elles aient à verser un capital en garantie.

« Exceptionnellement, pourront recevoir les avances dans les mêmes conditions que les sociétés coopératives de production et de vente, les sociétés coopératives d'achat et d'approvisionnement à la condition qu'elles y soient autorisées par leurs statuts, qu'elles soient administrées gratuitement, qu'elles ne réalisent pas de bénéfices commerciaux et qu'elles ne fassent que les opérations suivantes :

« 1° Acheter pour les répartir entre leurs membres, les machines, instruments et outils, bestiaux, plants, semences, engrais, et autres matières nécessaires à l'exploitation proprement dite du sol ;

« 2° Prêter leur entremise pour la vente des produits et des animaux provenant exclusivement des exploitations des intéressés ».

L'a. 5 fixe le taux des prêts à court et à moyen terme qui ne pourra dépasser le taux de la Banque de France augmenté de 0,50 % pour frais d'administration.

L'a. 6 enfin réglemente les prêts individuels, à long terme, consentis par application de la loi du 19 mars 1910 et qui porteront intérêt à 2 %.

« Le montant des prêts individuels à long terme consentis par l'intermédiaire des caisses régionales de « Crédit agricole... et des Sociétés de crédit immobilier « ne pourra dépasser la somme de vingt mille francs, « non compris le montant des frais ; la durée du remboursement de ces prêts pouvant atteindre 25 ans, « sans toutefois que l'âge de l'emprunteur à la date du « dernier amortissement puisse dépasser 60 ans ».

Ce sont là des dispositions très intéressantes et particulièrement favorables pour la reprise de la vie agricole, d'autant plus que les artisans ruraux peuvent en bénéficier (a. 7 de la loi). Mais il faut regretter qu'on ne leur ait pas donné la publicité qu'elles méritaient. La plupart des petits cultivateurs les ignorent et ces avantages que l'on a créés spécialement pour eux, ne profitent qu'aux rares agriculteurs avertis, au courant de la législation agricole.

CONCLUSION

Nous avons examiné dans ses lignes générales le régime des avances spécialement agricoles ; on s'est aperçu au cours de cette étude que la matière est riche en circulaires, en instructions et dispositions de toutes sortes. Le sinistré rural ne les connaîtra qu'à bien rarement, surtout dans leurs exigences formalistes. Dans ces conditions, il eût été avant tout indispensable que le ministère des Régions libérées publiât périodiquement — à l'occasion de toutes les mesures nouvelles quelque peu importantes — un guide du sinistré largement répandu

parmi les populations agricoles. Cela eût épargné bien des mécontentements, bien des mauvaises humeurs, et la dépense n'eût pas été importante. D'ailleurs ce procédé a été employé avec succès par un autre organe de la reconstitution : l'Office de Reconstitution Industrielle. Celui-ci s'adressait pourtant, à une certaine catégorie de la population qui par son groupement dans les agglomérations urbaines, par son genre de vie et son niveau d'instruction, était à même de connaître beaucoup plus que les habitants des campagnes, les dispositions administratives dont elle pouvait bénéficier.

Mais la critique la plus grave que l'on puisse faire au régime des avances, c'est la façon même dont il a été appliqué. L'efficacité d'une législation dépend moins de sa rédaction impeccable ou même de ses dispositions que des organismes chargés d'en assurer l'exécution. De même le succès du régime des avances dépend de l'administration qui en assure le fonctionnement. Or, le service des avances a été confié à un personnel trop attaché aux errements bureaucratiques. Dans un ministère d'une pareille importance, de l'activité duquel dépendait la renaissance des principales régions de France, il fallait agir et agir vite — et pour cela une méthode nouvelle était indispensable. Cette méthode, le ministère de la Reconstitution industrielle (et après lui l'Office qui l'a remplacé) l'a trouvée, et il l'a appliquée à la reconstitution de la vie industrielle dans les départements libérés. Et c'est pourquoi, grâce à la forme et à la procédure commerciales, pour ainsi dire, qu'il a adoptées, il est parvenu à mener à bien la tâche considérable qui lui était dévolu.

Il ne faut pas exagérer les griefs contre l'Administration. Certes nous ne prétendons pas qu'elle est exempte d'erreurs et parfois d'incapacité. On lui reproche et, à juste titre souvent, de multiplier à foison les formalités, de se complaire à ces atermoiements où s'énerve la pa-

tience des sinistrés... Mais gardons-nous d'abonder dans le sens de cette critique facile. L'Administration des régions libérées a une tâche redoutable à mener à bien, elle s'améliore graduellement, aussi bien a-t-elle droit à ce qu'on lui accorde confiance. Le principal reproche, le plus grave, qu'on puisse lui faire — et encore n'en est-elle qu'indirectement responsable — c'est la centralisation qui la caractérise. Il fallait décentraliser les services des régions dévastées, mais il semble que le Gouvernement ait été hypnotisé par ce cadre administratif désuet contre lequel depuis le ministère Marignac on a lutté en vain.

Si l'administration régionale, départementale des dommages de guerre mérite des reproches, les griefs qui existent contre le ministère lui-même ne sont pas moins mérités. Le ministère des Régions libérées a un droit de préemption sur tous les objets que le sous-secrétariat de la liquidation des stocks était chargé de vendre. Le ministère pouvait répondre ainsi aux demandes d'avances en nature, ou organiser lui-même des ventes dans les départements dévastés. Aussi a-t-il usé fréquemment de ce droit. Mais souvent il a négligé de prendre livraison, ou s'il s'est livré, il l'a fait si tard que les sinistrés, las d'attendre, avaient dû s'approvisionner dans le commerce à des prix beaucoup plus élevés (et que l'Etat devra supporter, en définitive), de telle sorte qu'il fallait ensuite se débarrasser à n'importe quel prix de biens qui ne trouvaient plus preneurs. Et nous avons tous encore dans la mémoire le souvenir des adjudications de Laon.

Le procès des méthodes de l'administration des dommages de guerre n'est certes plus à faire — disent les sinistrés —. Le régime des avances qui pourrait être mieux appliqué présente encore des inconvénients qui tiennent à son caractère trop individualiste. Les avances sont allouées individuellement à des sinistrés qui rem-

ploient individuellement. Or, la reconstitution aurait dû avoir un caractère collectif plus prononcé que ne l'ont permis même des organismes tels que la société Tiers-Mandataire ou l'Office de Reconstitution agricole. On aurait dû créer en quelque sorte des centres ou groupements obligatoires de reconstitution. Le sinistré qui ne désirerait pas remployer, ne serait pas tenu d'en faire partie, puisqu'il se contente de la perte subie que lui confère son droit individuel à indemnisation (1). Cela eût été très facile pour les dommages agricoles. Nous avons déjà un cadre : le syndicat. On aurait ainsi décidé que tout agriculteur pour obtenir l'aide de l'Etat et le bénéfice des frais supplémentaires, doit faire partie du groupement. Le groupement rassemble les états de dommages de ses membres, il les vérifie et les remet à la Préfecture qui ouvre des crédits au nom de chaque membre du groupement. Il dresse ensuite, périodiquement, un état des instruments, engrais, bétail, objets divers dont ses membres ont besoin. Il adresse cet état à la Préfecture qui lui remet l'autorisation de prélever ou dans les stocks ou dans les magasins de l'Office de la Reconstitution agricole, toutes les avances en nature demandées. Pour les objets que la Préfecture ne peut leur procurer ainsi, tous les groupements d'un même arrondissement ou d'un même département en confient la fourniture à un adjudicataire désigné suivant la procédure des marchés de fournitures de l'administration.

Chaque agriculteur pour subvenir à l'entretien de sa famille a droit au versement, à titre d'avances, de l'intérêt de 5 % sur le montant approximatif de ses dommages. Donc un seul système d'avances et exclusivement en nature, sous le contrôle du groupement de re-

(1) On remarquera en effet que le droit reconnu par la loi du 17 avril 1919 a un double caractère. Droit individuel pour ce qui est de l'indemnité représentant la perte subie et droit social quand il s'agit du supplément d'indemnité destiné à la reconstitution des biens détruits. Droit originaire dans son essence, il a les caractères d'un droit concédé par les modalités mêmes de son application.

constitution. C'eût été là un procédé plus rapide, plus efficace, plus sûr et moins coûteux.

Plus rapide, en effet le groupement est composé exclusivement de sinistrés, il a intérêt à agir vite. Plus efficace, il agira au mieux des besoins de ses membres qu'il connaît exactement. Plus sûr aussi, le groupement contrôle lui-même le remploi, il est chargé de le faire effectuer par ses membres. Moins coûteux, enfin, il assurera le maximum de réparation avec les crédits disponibles, en réduisant la bureaucratie administrative, et en coordonnant les efforts des sinistrés.

Nous trouvons en Belgique un système qui s'inspire de ces idées. Tous les sinistrés d'une commune doivent être groupés en coopératives. Les coopératives constituent les dossiers, les vérifient, les certifient et transmettent les demandes d'avances. D'où décentralisation des services de reconstitution qui sont en grande partie assurés par les sinistrés eux-mêmes. Peut-être objectera-t-on que l'on fait bon marché de la liberté du sinistré ? Nous remarquerons que du moment qu'il s'agit de remployer, l'Etat accordant plus que le droit individuel du sinistré ne comporte, a l'obligation et le devoir d'exiger que ce dernier remplisse tous ses engagements envers la collectivité qui supporte des charges financières plus élevées que ne le comporterait une indemnisation ordinaire.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Nous avons examiné au cours de cette étude les dispositions les plus importantes de l'œuvre législative et administrative de restauration des régions dévastées, et spécialement au point de vue agricole.

La loi du 17 avril 1919 n'est certes pas parfaite, — à côté des obscurités et des erreurs de rédaction qu'on y rencontre trop souvent, elle nous a semblé, à diverses reprises, avoir trop sacrifié au principe du droit individuel. C'est pourquoi nous lui préférons, parfois, certaines dispositions de la loi belge du 10 mai 1919 qui s'inspirent de l'intérêt économique régional ou national.

Toutefois, la législation française demeure la première des législations qui aient donné une consécration pratique au principe nouveau de la réparation par l'Etat de tous les dommages matériels et directs causés par la guerre à ses ressortissants. A cet égard, on ne saurait lui garder rigueur d'erreurs ou d'omissions dans une matière aussi nouvelle et dans une procédure qu'il fallait créer de toutes pièces.

Nous avons vu que pour ce qui est des mesures urgentes de réparation, l'administration a soulevé des critiques nombreuses, qu'il serait injuste d'ailleurs d'accepter dans leur intégralité, car l'œuvre déjà accomplie est considérable, plus des 4/5 des terres incultes à l'armistice sont aujourd'hui cultivées. N'était l'absence de maisons, les ruines non encore déblayées ou les fils bar-

belés qui bordent çà et là les routes, le voyageur qui parcourt en ce moment la zone des batailles ne s'apercevrait guère que la guerre est passée là.

La ténacité des populations agricoles sinistrées — née de ce véritable amour pour la terre dont parlait Michel — a opéré des miracles. Avec un courage qui permet d'espérer, au milieu des plus terribles épreuves, les cultivateurs se sont réinstallés sur les ruines de leurs villages dans des baraquements de fortune aux parois tapissés de journaux ou dans ces « demi-lunes » de tôle ondulée — vestiges des armées — et ils y demeurent depuis plus de deux ans. Rien, ou si peu n'a été fait pour la reconstitution immobilière rurale. Les sinistrés demandaient des briques, on leur a donné des circulaires. Les Coopératives de reconstruction ont attendu jusqu'au mois d'août dernier pour obtenir leur statut légal, et les exigences administratives avaient entouré leur création de tels obstacles que les plus dévoués avaient été découragés. Mais qu'importe ! la terre renaît, les récoltes sont encore insuffisantes, bientôt nous reverrons la fertilité des années de paix. Ces résultats sont d'autant plus encourageants, quand on les compare aux aveux allemands eux-mêmes des premières heures de la paix, alors que l'Allemagne se savait vaincue. Dans un article du *Leipziger Volkszeitung* un journaliste allemand disait :

« Les quatre années de guerre de position qui a été
« conduite de part et d'autre, avec les moyens de destruction les plus barbares et les plus perfectionnés,
« ont créé un désert grand comme deux fois la Saxe et
« qui, malgré le travail le plus intensif, demandera des
« années pour se transformer à nouveau en pays de
« culture... Des années et des années passeront jusqu'à
« ce que la charrue du paysan puisse, dans ce chaos,
« labourer à nouveau la terre ».

A peine à deux ans de distance, nous pouvons dire

que les résultats dépassent toutes les prévisions que l'on pouvait humainement faire. Les populations sinistrées sont allées jusqu'à la limite de leur effort, elles ont trouvé devant elles une administration généreuse en promesses et elles demandent aujourd'hui que l'aide qu'elles ont droit d'en attendre soit plus prompte et effective.

« Nous avons travaillé avec courage, disent-elles, « avec la volonté de faire renaître notre village et notre « terre, mais voyez, plus de deux ans après la cessation « des hostilités, où nous en sommes.

« La plupart des promesses qui nous ont été faites « n'ont pas été tenues.

« Nous commençons à perdre confiance, et si l'on ne « vient pas à notre aide cette année, le découragement « finira par s'emparer de nous.

« Voyez nos maisons provisoires, bâties en bois vert, « elles laissent entrer par les fissures des parois le vent « et la pluie ; elles sont, suivant les saisons, trop chaudes ou trop froides et elles sont trop petites pour des « familles nombreuses.

« Voyez nos maisons, nos granges, nos écuries qui « étaient réparables, nos toits sont encore en 1921 couverts provisoirement en carton bitumé pourri et qui « laisse passer la pluie et la neige. Impossible d'obtenir « ni tuiles ni ardoises pour une réfection définitive. Si « cela continue les charpentes vont se perdre irrémédiablement ».

Le Temps du 12 avril 1921.

Et ces doléances, dont M. d'Aubigny, rapporteur du budget des régions libérées s'est fait l'écho à la Chambre, ne sont pas surfaîtes. Les ressources budgétaires sont limitées et l'œuvre de reconstitution dépend essentiellement de la question financière. Ce n'est pas avec des circulaires que l'on relève des ruines, et si l'Office de Reconstitution Industrielle a soulevé moins de critique et accompli une tâche plus importante que le Ser-

vice des dommages de guerre, c'est qu'on ne lui a pas ménagé des crédits. L'administration la plus diligente — s'il en existe — serait impuissante avec des ressources financières insuffisantes.

Une avance accordée, une indemnité fixée, on attendra de longs mois avant de les toucher.

La France a pourtant fait tout ce qu'elle a pu, plus qu'elle n'a pu. Elle a jusqu'ici supporté seule le poids d'une dette contractée, il faut bien le dire, dans un intérêt qui n'était pas seulement le sien. Hier, lorsque sur un point du front une division décimée devait se replier, une division nouvelle appartenant à un pays différent la remplaçait. Est-ce à dire que les nations sacrifient plus facilement la vie de leurs jeunes hommes qu'elles ne se résignent à consentir l'effort financier auquel elles sont naturellement obligées ? La solidarité interalliée n'eût pas dû prendre fin sur les champs de bataille, elle aurait dû se prolonger par-delà le traité de Versailles. Et l'on est fondé à prétendre que les ressources de toutes les nations associées et alliées devraient servir aujourd'hui également à la réparation des dommages causés pour leur sauvegarde (1). A Rome, la loi Rhodienne, depuis longtemps déjà en usage dans la Méditerranée, disposait que, lorsque pour sauver un navire en perdition, on devait jeter par-dessus bord une partie de la cargaison, le propriétaire lésé avait le droit de se faire indemniser par chacun des autres propriétaires dont les cargaisons avaient été ainsi sauvées.

De même aujourd'hui : les ruines de la Marne, de la Somme ou du Piave ont été accumulées pour arrêter l'élan des troupes allemandes dont la fortune eût marqué la fin de la prospérité des nations alliées. Celles-ci n'ont pas le droit de laisser la France traîner de confé-

(1) Dans cet ordre d'idées Cf. proposition Louis Dubois. J. O., Chambre, Doc. Parl. 1919, p. 2935.

rences en conférences le problème des réparations. Elles doivent en assurer la solution par elles-mêmes, en attendant que le véritable responsable soit contraint de payer. Et certainement, si ce principe de responsabilité interalliée était admis, l'unanimité régnant sur cette question qui ne devrait soulever aucune controverse, celui-ci se hâterait-il de remplir, bien vite, les engagements qu'il a signés.

L'œuvre qui reste à accomplir est formidable. La France est impuissante à y satisfaire par elle seule. Devant le cri d'alarme jeté par Monsieur Chéron à la Chambre, il y a quelques semaines, les nations dont les représentants ont apposé leur signature sur le traité de Versailles ne permettront pas que l'Allemagne se retranche derrière cette formule vague qui lui est chère de « capacités financières ».

C'est pour elles une obligation sacrée, elles n'y failliront pas : nous en avons le ferme espoir.

BON A IMPRIMER :
Le Président de la Thèse,
F. LARNAUDE.

VU : *Le Doyen,*
F. LARNAUDE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
APPELL.

Bibliographie

LARNAUDE. — Droit Public. Cours de Doctorat 1915-16.

Publications du Comité National d'Action pour la réparation des dommages causés par la guerre.

Notamment :

Fascicule B. — J. BARTHÉLEMY : Le principe de la réparation intégrale des dommages causés par la guerre.

id. C. — J. BARTHÉLEMY : Le droit à la réparation des dommages de guerre.

id. G. — LARNAUDE : La réparation des dommages causés par la guerre.

id. H. — WAHL : La réparation du préjudice indirect en droit civil et dans ses applications aux dommages de guerre.

id. I. — MICHOD : La jurisprudence administrative sur le dommage direct et matériel et la question des dommages de guerre.

id. U. — HENRY : La Révolution et la Réparation des dommages de guerre.

id. Cc. — LÉON FRANCK. — Du paiement immédiat des sinistrés (proposition de création d'un Office financier interallié).

LARNAUDE, BERTHÉLEMY, BARTHÉLEMY, WEISS, ROLLAND, etc.,
Conférences 1915-1916. — La réparation des dommages
de guerre.

JACQUELIN. — Le droit social et la réparation des dommages
en régions envahies.

VAN BLADEL. — La loi du 10 mai 1919 (Commentaires des lois
belges de réparation des dommages de guerre), publié
chez Lebègue, à Bruxelles.

Journal Officiel (J. O.).

Bulletin des Régions Libérées (Bull. Rég. Lib.).

Le Moniteur Belge.

Les journaux.

Le Temps.

La Dépêche (du Nord).

L'Echo du Nord.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
Préface	5
1 ^{re} Partie. — La loi du 17 avril 1919.	13
Chapitre I. — Les réquisitions	20
» II. — Les dommages immobiliers et la loi du 26 octobre 1919.	25
» III. — Les dommages mobiliers	48
Conclusion	52
2 ^e Partie. — Le régime des avances	55
Chapitre I. — Vue générale sur les avances. . .	58
» II. — Les avances agricoles	62
» III. — Dispositions destinées à favoriser le crédit aux agriculteurs	93
Conclusion	95
Conclusion générale. La responsabilité interalliée	100
Bibliographie	105

ERRATA

AU LIEU DE :

LIRE :

Page 11, ligne 10 « première »

« ... première ... »

Page 18, ligne 29 « ... 4° ... »

« ... 5° ... »

Page 31, ajouter l'observation ci-contre en note.

Une circulaire du 15 avril 1921 (Bull. Rég. Lib 1921, p. 160) met fin à la possibilité de remployer par acquisition d'immeubles. Il est à peine besoin d'observer que l'Administration qui, à diverses reprises, avait fait connaître aux sinistrés qu'il s'agissait là d'un emploi normal, interprétait la loi contrairement à l'esprit et à la volonté du législateur et permit ainsi des abus graves qu'il sera difficile de réparer.

Page 36, ligne 21 « commerciale »

« ... commerciale ... »

Page 45, en note « 1920, p. 2 »

« ... 1920, p. 10 ... »

Page 62, ligne 23 « Préfecture »

« ... Préfecture ... »

Page 101, ligne 26, ajouter après

« ... disait : ... »

« ... disait, le 29 avril 1919 ... »

Page 103, ligne 8, au lieu de « ... plus... qu'elle n'a pu », corriger comme ci-contre.

« ... plus... qu'elle ne pouvait »

